

Réglementation et supervision des institutions de microfinance en Afrique centrale



sous la direction de
Elias T. Ayuk et Georges Kobou

**Réglementation et supervision
des institutions de microfinance
en Afrique centrale**

*sous la direction de
Elias T. Ayuk et Georges Kobou*

**Réglementation et supervision
des institutions de microfinance
en Afrique centrale**

*sous la direction de
Elias T. Ayuk et Georges Kobou*

Centre de recherches pour le développement international
Ottawa • Le Caire • Montevideo • Nairobi • New Delhi

Directeurs :

Elias T. Ayuk
et Georges Kobou

Photo de la page couverture :

Des femmes achètent des tomates au marché Mont-Bouet, le plus grand marché à Libreville, Gabon. (Greenshoots Communications/Alamy)

Services de composition et de conversion :

Allzone Digital Services (Londres, Royaume-Uni ; Los Angeles, États-Unis ; Chennai, Inde).

©Les contributeurs 2016. Autorisé sous une licence d'attribution Creative Commons 4.0.
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



La recherche présentée dans cette publication a été réalisée avec l'aide d'une subvention du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), Ottawa, Canada. Les opinions exprimées ici ne représentent pas nécessairement celles du CRDI ou de son Conseil des gouverneurs.

Publié par :

Centre de recherches pour le développement international
CP 8500
Ottawa, ON K1G 3H9
Canada
www.crdi.ca / info@crdi.ca
ISBN : 978-1-55250-591-5 / 978-1-55250-594-6 (cyberlivre)

Table des matières

| | |
|--|----------------|
| Remerciements | vi |
| Liste des contributeurs | vii |
| Tableaux | viii |
| Sigles et abréviations | ix |
| Préface..... | xiii |
| Chapitre 1 : Cadre conceptuel de la réglementation et de la supervision des institutions de microfinance | 1 |
| <i>Elias T. Ayuk et Georges Kobou</i> | |
| Chapitre 2 : La réglementation et supervision de la microfinance au Cameroun | 29 |
| <i>Jean-Pierre Fouda-Owoundi</i> | |
| Chapitre 3 : La réglementation et la supervision des institutions de microfinance au Congo | 65 |
| <i>Jean-Christophe Boungou-Bazika et Wolf Ulrich Akiana Mfere</i> | |
| Chapitre 4 : La réglementation et la surveillance des institutions de microfinance au Gabon | 95 |
| <i>Jean-Jacques Ekomié</i> | |
| Chapitre 5 : La réglementation et la surveillance des institutions de microfinance au Tchad | 115 |
| <i>Liliane Guemdjé</i> | |
| Chapitre 6 : Les perspectives de la réglementation et de la supervision des institutions de microfinance en Afrique centrale..... | 137 |
| <i>Georges Kobou et Elias T. Ayuk</i> | |
| Index..... | 165 |

Remerciements

Ce livre est un produit de connaissance d'un projet de recherche sur la microfinance qui a été financé par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), et mis en œuvre dans quatre pays de l'Afrique centrale dont le Cameroun, le Congo, le Gabon et le Tchad. Nous tenons à remercier tous les chercheurs ayant participé à ce projet. Nous remercions également les personnes-ressources pour leur appui scientifique aux équipes de recherche dans les quatre pays couverts par le projet. Il s'agit des Professeurs Touhami Abdelkhalek et Jean-Pierre Gueyié, et du Dr. Samuel T. Kaboré. Nos remerciements vont également à l'endroit de tous les participants à l'atelier final de restitution des résultats du projet qui a eu lieu à Yaoundé, Cameroun. Plusieurs collègues dont les professeurs Minkoa She Adolphe, Tsafack Nanfosso Roger, Assiga Ateba Modeste, et Avom Désiré ont présidé les séances de travail. Qu'ils reçoivent ici nos remerciements. Nous remercions aussi Dr. Schouame Alexandre, Dr. Emini Arnaud, Professeur Essombe Edimo, Professeur Abessolo Yves et Professeur Chameni Nembua Celestin qui ont été des rapporteurs des différentes sessions de travail ; Professeur Isaac Tamba et Madame Yitamben Gisèle ont fourni une grande assistance sur plusieurs aspects organisationnels et conceptuels du programme de l'atelier. Nous tenons aussi à exprimer notre reconnaissance à Son Excellence Monsieur Jean Pierre Lavoie, ancien Ambassadeur du Canada au Cameroun, pour avoir pris part à l'atelier final. Pr. Henri Ngoa-Tabi et le personnel du CEREG sont également à remercier pour la bonne organisation de l'atelier final. Le Professeur Denis Acclassato a lu l'ouvrage et porté des commentaires très utiles. Nous lui exprimons ici nos remerciements. Cette publication a été facilitée grâce à une subvention du Bureau régional du CRDI de l'Afrique subsaharienne à Nairobi, Kenya.

Liste des contributeurs

Wolf Ulrich Akiana Mfere est chercheur au Centre d'études et de recherche sur les analyses et politiques économiques (CERAPE) à Brazzaville.

Elias T. Ayuk est directeur de l'Institut des ressources naturelles en Afrique de l'Université des Nations Unies. Au moment où ce travail a été réalisé, il occupait la fonction de spécialiste principal des programmes au Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre du CRDI à Dakar, Sénégal.

Jean-Christophe Bounbou-Bazika est enseignant à la Faculté des sciences économiques, Université Marien Ngouabi, Congo, et directeur du Centre d'études et de recherche sur les analyses et politiques économiques (CERAPE) à Brazzaville.

Jean-Jacques Ekomié est professeur titulaire d'économie à la Faculté de droit et des sciences économiques (FDSE), vice-recteur chargé des affaires académiques à l'Université Omar Bongo au Gabon. Il est aussi responsable du Centre d'études et de recherche en économie et gestion du développement (CEREGED).

Jean-Pierre Fouda-Owoundi est professeur d'économie et ancien vice-doyen chargé de la recherche et de la coopération à la Faculté des sciences économiques et de gestion, Université de Yaoundé II, Cameroun.

Liliane Guemdje est juriste et consultante indépendante à N'Djamena, Tchad.

Georges Kobou est professeur d'économie et doyen honoraire à la Faculté des sciences économiques et de gestion, Université de Yaoundé II, Cameroun.

Tableaux

| | | |
|-------------|---|-----|
| Tableau 2.1 | Normes prudentielles à caractère général | 41 |
| Tableau 2.2 | Normes prudentielles à caractère spécifique | 42 |
| Tableau 2.3 | Limites réglementaires d'allocations de devises | 44 |
| Tableau 2.4 | Documents destinés à surveillance des EMF | 48 |
| Tableau 3.1 | Transmission obligatoire des documents à la COBAC | 81 |
| Tableau 3.2 | Ratios prudentiels des EMF selon l'optique de la COBAC en 2002 | 82 |
| Tableau 3.3 | Présentation de quelques ratios pour la MUCODEC et la CAPPED | 84 |
| Tableau 3.4 | EMF de transfert d'argent au Congo Brazzaville | 88 |
| Tableau 4.1 | Evolution des ressources des EMF au Gabon | 110 |
| Tableau 6.1 | Opérations autorisées selon le type d'EMF | 142 |

Sigles et abréviations

| | |
|----------|---|
| ACEL | Association pour le Crédit et l'Épargne Locale |
| ACP | Analyse en Composantes Principales |
| AFD | Agence Française de Développement |
| ANEMCAM | Association Nationale des Établissements de Microfinance du Cameroun |
| APEMF | Association Professionnelle des Établissements de Microfinance |
| APEMFG | Association Professionnelle des Établissements de Microfinance du Gabon |
| APSPD | Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés |
| APT-EMF | Association Professionnelle Tchadienne des Établissements de Microfinance |
| ART GOLD | Appui aux Réseaux Territoriaux pour la Gouvernance Locale et le Développement |
| ASDEC | Association pour le Développement de l'Épargne et du Crédit |
| BEAC | Banque des États de l'Afrique Centrale |
| BGD | Banque Gabonaise de Développement |
| BVMAC | Bourse des Valeurs Mobilières d'Afrique Centrale |
| CA | Conseil d'Administration |
| CAPPED | Caisse de Participation à la Promotion des Entreprises et leur Développement |
| CBCB | Comité de Bâle sur le Contrôle Bancaire |
| CECAG | Caisse d'Épargne et de Crédits d'AGASS |
| CECFK | Caisse d'Épargne et du Crédit des Femmes du Kouilou |

| | |
|---------|---|
| CECPKI | Caisse d'Épargne, de Crédit et de Production Kimbanguiste |
| CEMAC | Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale |
| CEREG | Centre d'Études et de Recherche en Économie et Gestion |
| CFECM | Caisse Féminine d'Épargne et de Crédit Mutuel |
| CGAP | Consultative Group to Assist the Poor / Groupe consultatif pour assistance aux plus pauvres |
| CIDESO | Caisse Islamiste d'Épargne Solidaire |
| CNC | Conseil National du Crédit |
| CNPM | Cellule Nationale de Promotion de la Microfinance |
| CNMF | Comité National de la Microfinance |
| COBAC | Commission Bancaire de l'Afrique Centrale |
| CONAC | Commission Nationale Anti-Corruption |
| COOPEC | Coopérative d'Épargne et de Crédit |
| CRDI | Centre de Recherches pour le Développement International |
| CRMA | Crédit Maouéné |
| CT-EMF | Cellule Technique chargée des Établissements de Microfinance |
| DGMC | Direction Générale de la Monnaie et du Crédit |
| ECOSIT2 | Enquête sur la Consommation et le Secteur Informel au Tchad 2 |
| EMF | Établissement de Microfinance |
| FAM | Fonds d'Actions Mutuelles |
| FCFA | Francs des Colonies Françaises d'Afrique |
| FODEX | Fonds d'Expansion et de développement des petites et moyennes entreprises ou industries |
| FONADER | Fond National de Développement Rural |
| IMF | Institution(s) de Microfinance |
| MUCODEC | Mutuelle Congolaise d'Épargne et de Crédit |

| | |
|-------------|--|
| MUCREF | Mutuelle d'Épargne et de Crédit des Fonctionnaires |
| MUPROCOM | Mutuelle pour le Progrès Communautaire |
| MUSCO | Mutuelle Sociale des Commerçants |
| OHADA | Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le Développement |
| ONDR | Office National de Développement Rural |
| ONG | Organisation(s) Non Gouvernementale(s) |
| PADMG | Projet d'Appui au Développement du Microcrédit au Gabon |
| PADMIR | Projet d'Appui au Développement de la Microfinance Rurale |
| PARCEC | Promotion et Appui aux Réseaux des Coopératives d'Épargne et de Crédits |
| PAT | Poverty Assessment Tools |
| PCEMF | Plan Comptable d'Établissements de Microfinance |
| PED | Pays en Développement |
| PME-PMI | Petites et Moyennes Entreprises-Petites et Moyennes Industries |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| RCCM | Registre du Commerce et du Crédit Mobilier |
| RWA | Risk-Weighted Assets |
| SERFI-Tchad | Services et Ingénierie du Financement et du Développement |
| SPI | Social Performance Indicators |
| UCEC | Union des Clubs d'Épargne et de Crédit |
| UCEC-MK | Union des Clubs d'Épargne et de Crédit du Mayo-Kebbi |
| UMAC | Union monétaire de l'Afrique Centrale |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization |

| | |
|----------|--|
| UNIFEM | United Nations Development Fund for Women |
| UNOPS | United Nations Office for Project Services |
| URCOOPEC | Union Régionale des Coopératives d'Épargne et de Crédit |
| VITA | Volunteers in Technical Assistance |

Préface

Les institutions de microfinance (IMF) ont connu d'importantes mutations les ayant amenées à constituer de nos jours, particulièrement dans les pays en développement (PED), un outil essentiel de lutte contre la pauvreté, et de développement économique. Avec ces mutations, il apparaît que leurs missions de bancarisation progressive des exclus du système bancaire et de fourniture de plusieurs types de services financiers (épargne, crédit, moyens de paiement, bancassurance et d'autres) s'opèrent dorénavant dans un environnement empreint de réels risques susceptibles de perturber le fonctionnement du système financier dans son ensemble. En effet, en prenant plus de maturité, la plupart des IMF cherchent à améliorer le financement de leur croissance, en vue d'offrir une gamme plus large de services financiers à leurs clientèles. En procédant ainsi, elles font courir d'importants risques à l'épargne publique, d'où l'intérêt que leur portent, au plus haut degré, les autorités en charge de la régulation et de la supervision du secteur financier, dans l'optique de protéger les intérêts des clients et le système financier dans son ensemble.

La nécessité de réguler et de superviser la microfinance s'impose avec d'autant plus d'acuité qu'il se pose de manière générale dans ce secteur, parmi autres, des problèmes de stabilité, de contrôle, de transparence de certaines activités. Dans une telle perspective, l'on est en droit de se demander s'il est pertinent d'y mettre en place un cadre réglementaire spécifique, ou s'il convient d'y adapter les règles bancaires classiques. Plus généralement, quels peuvent être les avantages et/ou les limites d'une réglementation des IMF ? Une tentative de réponse à cette question donne inévitablement lieu à l'esquisse d'un cadre à partir duquel il est possible d'organiser un ensemble de réflexions, objectif au cœur du présent ouvrage, dont l'ambition majeure est d'apprécier la réglementation et la supervision des IMF en Afrique centrale. Les différentes contributions lui donnant corps mettent ainsi en avant des expériences vécues au quotidien par les IMF

dans les pays de cette sous-région, d'où la nécessité de procéder à leur évaluation pour savoir si le cadre régissant ces institutions constitue une contrainte ou non, dans le processus servant de support à leurs mutations.

Il est établi qu'en Afrique centrale, les IMF deviennent de plus en plus partie intégrante du système financier formel. Leur supervision y est effectuée par la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC), la réglementation financière en particulier permettant à cette institution de trouver sa pleine efficacité, notamment en servant de boussole à la gestion des IMF, et en fournissant à l'autorité de supervision des éléments d'éclairage indispensables pour une meilleure appréciation des situations auxquelles elle fait face. Cependant, les autorités en charge de la réglementation/supervision sont confrontées au problème d'une structuration des IMF selon le type d'institution et le niveau des opérations, difficulté les obligeant à rechercher un mode de réglementation cohérent avec la configuration du secteur, et qui tienne compte de la variété des différents types d'institutions. Dans un tel schéma, il est assez difficile que la réglementation bancaire traditionnelle, ainsi que les méthodes de supervision y associées conviennent au profil des risques auquel sont confrontées les IMF.

Ces aspects sont assez bien mis en évidence dans l'évaluation de la réglementation et de la supervision des IMF au Cameroun, au Congo Brazzaville, au Gabon et au Tchad, où ces entités économiques rendent des services de proximité. Cependant, leur manque de capacités techniques et financières requises pour la fourniture des états financiers développés aux autorités pose le véritable problème de l'adéquation de ces états avec les enjeux de la supervision. Bien sûr, le cadre mis en place par la COBAC introduit la relative souplesse nécessaire à l'établissement de normes adaptées à la diversité des établissements, et ce dans une optique visant à assurer la pérennité du secteur. Mais en dépit d'une appropriation limitée par les IMF de ce cadre, il reste que celui-ci constitue une grille de lecture à partir de laquelle il est possible de les resituer dans la perspective de leur évolution, en leur conférant le rôle d'intermédiaire financier à part entière qu'elles doivent dorénavant jouer pour s'insérer avec harmonie et avec plus d'audace dans le nouveau paysage de la finance internationale.

Aussi, je me réjouis de l'opportunité que le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) a bien voulu donner aux chercheurs de quatre pays de l'Afrique centrale, afin qu'ils puissent faire un état de lieu du pertinent sujet lié à la réglementation et à la

supervision des institutions de microfinance. Cette circonstance aura manifestement permis d'identifier les défis devant être surmontés en vue d'une meilleure organisation d'un secteur porteur de beaucoup d'espoirs et de promesses pour les exclus du système bancaire formel.

J'ai donc l'intime conviction que cet ouvrage, édité sous la direction du Dr. Elias T. Ayuk et du Professeur Georges Kobou, devrait non seulement éclairer les décideurs politiques, mais également guider les questions de recherche qui taraudent sans cesse les esprits des chercheurs. Qu'il me soit donc permis d'adresser mes vives félicitations à tous ceux ayant contribué à sa réalisation.



Fulbert AMOUSSOUGA GERO

Fulbert Amoussouga Gero

Professeur titulaire des sciences économiques
Directeur de l'Ecole doctorale des sciences économiques
et de gestion de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC)
Directeur du Centre d'études, de formation et de recherches
en développement (CEFRED)
Titulaire de la Chaire OMC - Commerce international
et développement inclusif

CHAPITRE 1

Cadre conceptuel de la réglementation et de la supervision des institutions de microfinance

Elias T. Ayuk¹ et Georges Kobou²

¹Institut des ressources naturelles en Afrique de l'Université des Nations Unies, Accra, Ghana (ayuk@unu.edu) et ²Faculté des sciences économiques et de gestion, Université de Yaoundé II, Cameroun (koge1@hotmail.com)

Introduction

La microfinance peut être considérée comme « [...] l'octroi des services financiers (généralement du crédit et/ou de l'épargne), à des personnes développant une activité productive, le plus souvent de l'artisanat et du commerce, et n'ayant pas accès aux institutions financières commerciales en raison de leur profil socioéconomique » (Labie, 1999). Il est évident que cette définition ne prend pas en compte les services non financiers de la microfinance. Si on s'en tient à ce point de vue de Labie, l'activité principale de la microfinance consiste à octroyer aux populations exclues du système bancaire classique, des prêts à court terme, soit pour la constitution d'un fonds de roulement, soit pour le financement des microprojets centrés sur des activités principalement hors du champ de l'économie formelle. Elle présente une grande diversité de structures institutionnelles comprenant (CGAP, 1998) : les organisations non gouvernementales (ONG) à but non lucratif¹ dont certaines ont atteint un niveau de rentabilité suffisant pour regrouper leurs activités dans une institution financière agréée spécialisée, les coopératives d'épargne et de crédit ainsi que certains

¹Certaines ONG ont été mises en place avec pour objectif d'offrir des services de microfinance, d'autres ont commencé à offrir des services non financiers avant d'inclure le microcrédit par la suite dans leurs programmes.

départements des banques commerciales. Cette conception de la microfinance va au-delà de celle généralement retenue par le Consultative Group to Assist the Poor (CGAP, 2004 ; 2012), qui la définit à partir des bénéficiaires des services financiers, notamment les populations pauvres. Une telle approche semble manquer de pertinence, en particulier dans le contexte de l'Afrique centrale, où des enquêtes montrent qu'une définition exclusivement centrée sur la pauvreté conduit à l'élaboration d'un cadre réglementaire mal adapté à une catégorie d'établissements (BEAC, 2002a).

Autrement dit, la microfinance s'adresse aussi à la population à revenus intermédiaires exclue du secteur bancaire traditionnel pour diverses raisons, ou qui ne parvient pas à trouver dans les banques classiques tous les services attendus². En répondant plus ou moins aux besoins d'une grande majorité de la population travaillant dans les pays en développement (PED), la microfinance remplit une mission de régulation sociale et de développement, en restant ancrée dans le secteur marchand (Bédécarrats et Marconi, 2009 ; Carney et Badré, 2015). Mais cette mission de régulation sociale ne peut-elle pas entrer en conflit avec son objectif de viabilité financière³, un des aspects clés à prendre en compte lorsque l'on évoque la nécessité d'une pérennisation des activités des institutions de microfinance⁴ (IMF) ? La réglementation et la supervision de ces institutions apparaissent comme des éléments indispensables à intégrer dans la recherche d'une telle pérennisation des activités. Cependant, compte tenu de la diversité de situations dans lesquelles elles se trouvent, il est surtout question de savoir si les IMF peuvent être toutes réglementées, ou être toutes soumises au même type de réglementation et/ou de supervision (CGAP, 2012). Si on envisage de les réglementer, quelle peut être la nature de cette réglementation ? Quelles sont les modalités de la supervision et quelles peuvent être les instances habilitées à superviser ?

²C'est la raison pour laquelle le texte réglementaire de la microfinance en zone CEMAC réunit dans son champ d'application toutes les structures effectuant une activité d'épargne et/ou de crédit, en complément des dispositions de la Convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les États de l'Afrique centrale (BEAC, 2002b).

³Afin de massifier son implantation dans l'espace et dans le temps, la microfinance privilégie un modèle économique centré sur les performances financières (Helms, 1998 ; Robinson, 2001). Cette tendance soulève des questions au regard non seulement de sa mission originelle (celle de régulation sociale (Labie et Mees, 2005)), mais également des effets néfastes qu'elle engendre sur les clients (Guérin et Servet, 2005 ; Servet, 2006).

⁴Les IMF correspondent à l'organisation formelle dont la microfinance représente l'activité principale.

Ces questions, qui méritent des réponses claires et pertinentes, traduisent manifestement une réelle évolution dans la perception des IMF. En effet, elles ne peuvent plus être perçues uniquement dans leur simple rôle de régulateur social et l'exigence de la pérennisation de leurs activités requiert de développer une réglementation et une supervision prenant en compte la spécificité de telles activités. Cette spécificité sera véritablement mise en perspective après que nous ayons fait un détour préalable par la réglementation/supervision bancaire, grille d'analyse permettant de bien circonscrire les éléments qu'il faut intégrer dans la mise en œuvre d'une réglementation/supervision appropriée aux IMF. Cela nous suggère une réflexion articulée autour de trois points : d'abord la réglementation/supervision bancaire, ensuite la réglementation/supervision des IMF et enfin la présentation de l'ouvrage.

La réglementation/supervision bancaire

La vocation première d'une banque est de favoriser le développement harmonieux d'une économie, et en particulier, elle assure par la transformation, le lien entre prêteurs et emprunteurs. En cas de perte de confiance, les déposants ont le droit de bénéficier d'un dispositif public de garantie des dépôts. De plus, la banque fait face au traitement des problèmes d'asymétrie de l'information qui semblent cruciaux, surtout dans les PED, caractérisés par l'existence des marchés financiers imparfaits. Comme le souligne Staschen (1999), l'asymétrie d'information entre les emprunteurs et les déposants crée les problèmes de sélection adverse et d'aléa moral (Stiglitz et Weiss, 1981 ; Lauer et Staschen, 2013). La réglementation⁵ contribue en partie à résoudre ce problème. Pour des institutions pratiquant la collecte des fonds, l'institution financière est l'agent du déposant (principal) dans le cadre de la théorie d'agent-principal, et l'enjeu de la réglementation est de s'assurer qu'il y a une concordance entre les actes posés par l'agent et les intérêts du déposant⁶. On retrouve dès lors un premier argument en

⁵La réglementation est un «ensemble de règles ayant force obligatoire et régissant le comportement des personnes morales et physiques ; elles sont adoptées par le corps législatif (lois) ou ordonnées par l'exécutif (règlements, ordonnances, décrets) » (Christen *et al.*, 2003).

⁶Il est à noter que la relation agent-principal entre l'emprunteur et l'institution financière est inversée pour les institutions octroyant les crédits (Staschen, 1999), surtout les mutuelles, car les emprunteurs étant les agents de l'institution financière, le souci dans ce cas sera de protéger les institutions financières de leur exploitation par ces derniers. Étant donné que les institutions financières possèdent des outils pour répondre à de telles situations, une régulation externe n'est pas recommandée. Vogel *et al.* (2000) recommandent «qu'il ne faudrait pas tenter de réguler les institutions qui ne mobilisent pas d'épargne».

faveur de la réglementation, qui est possible à travers le contrôle des actions de l'agent, la restriction de ses pouvoirs et la mise en place des incitations appropriées (Staschen, 1999), bien que ces trois aspects y relatifs puissent présenter quelques limites.

Ainsi, même en étant considéré comme suffisant, le contrôle de l'agent peut engendrer des coûts très élevés pour les déposants, contraignant les clients à ne pas pouvoir exercer le contrôle sur les institutions financières. Cela pourrait engendrer des comportements opportunistes de la part des propriétaires et des gestionnaires de ces institutions, raison pour laquelle il est souhaitable que le contrôle des agents soit appuyé par un tiers. Par ailleurs, la restriction des actions ou des pouvoirs de l'agent étouffe l'innovation, et en ce qui concerne les incitations, perçues comme une approche relativement idéale, elles mettent en évidence la difficulté existant dans la convergence d'intérêts entre les institutions financières et les déposants. Outre ces limites relevées dans le premier argument en faveur de la réglementation, il convient d'évoquer un autre argument, lié à la difficulté d'évaluer la performance d'une institution financière, cette difficulté étant à même de provoquer une panique bancaire.

Par conséquent, la mise en place des mesures de réglementation peut atténuer les risques systémiques, et les intermédiaires financiers n'ont pas la possibilité d'effectuer judicieusement des prêts sans disposer de moyens leur permettant de contrôler l'usage des fonds prêtés ainsi que les garanties de l'emprunteur. Ils doivent eux-mêmes être contrôlés, ce contrôle étant d'autant plus requis que ces institutions ont enregistré de nombreuses mutations⁷, les diverses activités qu'elles embrassent dorénavant les exposant à un éventail de risques dont la gestion passe par un contrôle interne, un contrôle interne intégré à une solide supervision et une réglementation.

Si on l'appréhende comme un ensemble de règles, d'incitations et de pratiques des autorités publiques (Mishkin, 2004), la réglementation aura connu de nombreux amendements depuis la création en 1974 du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), lequel avait mis en place des règles prudentielles devant s'appliquer à l'ensemble des banques ayant une activité internationale significative (Tarullo, 2008). Connues sous l'appellation de Bâle I, ces règles ont été clairement

⁷Historiquement, les banques se sont développées avec les échanges commerciaux ; elles sont tantôt spécialisées (banques de détail, banques d'affaires), tantôt universelles. Les banques s'ouvrent de plus en plus sur d'autres secteurs tels que l'assurance.

définies en 1988 et visaient deux principaux objectifs : assurer la stabilité du système bancaire international et éliminer les distorsions de concurrence provenant du fait que certains États (particulièrement le Japon) accordaient une garantie de soutien implicite et illimitée à leurs banques en cas de défaillance, leur permettant de s'endetter à des taux inférieurs aux taux normalement exigés par le marché, et de gagner des parts de marché importantes sur le marché des crédits. Le principe de Bâle I consistait à exiger, de chaque banque, un minimum de fonds propres égal à 8 % du total de ses actifs, pondérés par des coefficients reflétant le risque de crédit de ses actifs⁸. La somme pondérée des actifs bancaires, appelée RWA (risk-weighted assets), était censée donner une mesure du risque de crédit total pris par la banque⁹. Ces accords seront très vite critiqués, principalement le volet portant sur les pondérations, considérées ne refléter qu'une partie des risques afférant aux actifs bancaires (Rochet, 2008)¹⁰.

Les différentes critiques sont à l'origine des réformes de Bâle I au passage à Bâle II, qui repose sur trois « piliers » : l'exigence minimum de fonds propres (pilier 1), complétée par un processus de surveillance prudentielle donné au superviseur (pilier 2) ainsi que les exigences de transparence plus rigoureuses (pilier 3), permettant l'exercice d'une certaine discipline de marché, en complément de la discipline réglementaire. L'essentiel de la réforme contenue dans Bâle II concerne particulièrement le pilier 1, avec cette exigence en capital obtenue à partir de trois composantes : le risque de crédit, le risque de marché et le risque opérationnel. Contrairement à Bâle I, la possibilité est alors offerte aux banques qui le souhaitent, d'utiliser leurs propres modèles internes (sous réserves d'une validation par le régulateur), et il n'y a plus lieu pour le régulateur d'imposer des pondérations en vue de mesurer le risque de crédit des différents actifs de la banque. La réglementation bancaire à la lumière de Bâle II est fondamentalement motivée par la fragilité des banques (risque d'illiquidité dû à l'activité

⁸ Ces accords ne sont à la vérité que des recommandations, valables uniquement pour les banques ayant une activité internationale significative. Par la suite, ils ont été transposés à l'ensemble des banques par les autorités monétaires de plusieurs pays.

⁹ Les pondérations varient de 0 à 100 % en fonction des caractéristiques de l'emprunteur ou de l'émetteur du titre (États souverains, banques commerciales, entreprises non bancaires, etc.).

¹⁰ Le seul risque pris en compte est le risque de crédit, le risque de marché et le risque de taux étant négligés. De plus, les pondérations sont calculées en fonction de la nature institutionnelle de l'emprunteur ou de l'émetteur de créances, et ne reflètent pas véritablement le risque de défaut de celui-ci ou la nature exacte de la créance.

de transformation des échéances), la nécessité de prévenir les paniques bancaires ainsi que les problèmes posés par le filet de sécurité. Cette réglementation s'articule autour de trois composantes interdépendantes (Desquilbet, 2013) :

- la composante micro prudentielle, qui correspond à l'axe réglementaire visant à maintenir les établissements de crédits solvables et solides, à garantir une concurrence saine, puis à veiller à la protection des consommateurs ;
- la composante macro prudentielle, qui contribue à l'élaboration d'une architecture efficace des institutions, et donc assurer le bon fonctionnement des banques pour prévenir, voire résoudre les crises du système financier¹¹;
- la fonction du prêteur en dernier ressort exercée par la banque centrale et l'état.

La crise financière ayant affecté l'économie mondiale ces dernières années a mis en évidence les faiblesses du cadre réglementaire de Bâle II, en requérant la nécessité de mettre en place un nouveau système de régulation financière fondée sur une réforme des réglementations micro prudentielle et macro prudentielle. Le passage à Bâle III se fait donc en édictant des normes portant sur la mise en place d'un ratio de liquidité pour les banques internationales, d'un ratio d'effet de levier, d'une redéfinition des fonds propres, d'une révision de la couverture de certains risques et des mesures contra-cycliques. Toutes ces nouvelles mesures participent de la solidification de la réglementation, du contrôle et de la gestion des risques dans le secteur bancaire, du renforcement de la transparence et de la communication au sein des banques, de l'amélioration de la capacité des banques à absorber les chocs résultant des tensions et de la gestion des risques (Banque des règlements internationaux, 2010 ; Ben Jelloul, 2011; Jackson *et al.*, 1999). Il semble difficile d'appliquer de telles normes aux IMF, dont le mode de fonctionnement se démarque de celui des banques classiques, ce qui conduit à la recherche d'un cadre réglementaire approprié pour ces institutions. Il est important de noter que d'une manière générale, la réglementation et la supervision des établissements de microfinance (EMF) ont suivi des approches différentes à l'échelle planétaire. Dans certains pays l'approche a été de modifier les lois bancaires existantes

¹¹Un système financier est stable s'il est capable d'absorber des chocs sans provoquer un processus cumulatif qui empêche l'allocation des financements ou le paiement des transactions.

alors que d'autres pays ont choisi de créer des lois spécifiques au secteur de la microfinance. La majorité des pays en Afrique ont choisi de créer des lois spécifiques (CGAP, 2008), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) y faisant partie.

La réglementation/supervision des IMF

Il semble convenable de mettre en évidence certains traits différenciant les banques classiques des IMF. Ce préalable offre une perspective intéressante en vue de mieux intégrer les spécificités liées à leur réglementation et à leur supervision.

Les spécificités des IMF par rapport aux banques classiques

Les IMF sont spécifiques par rapport aux banques classiques sur trois points (Lhériaux, 2009) : les éléments objectifs, les problèmes de moyens et les problèmes de gouvernance.

S'agissant des éléments objectifs, on s'accorde à mettre en avant l'évaluation des risques de crédit des IMF. Elle diffère de l'évaluation d'un portefeuille bancaire classique, qui est garanti par des sûretés réelles et dont la valeur de cession est passible d'être évaluée. Or, le portefeuille de crédit des IMF ne vaut que par la qualité du suivi qu'elles effectuent sur leurs débiteurs. Non seulement elles supportent des risques plus importants que les établissements bancaires classiques, mais en plus, leurs activités sont essentiellement menées dans une perspective de court terme. Les capacités de projection financière des IMF sont souvent limitées, et il est indispensable d'adapter en conséquence des ratios de liquidité et de transformation de leurs ressources. Par ailleurs, la tentation est grande pour les membres des IMF, dont le mode de gestion est de type participatif, de s'octroyer des conditions de crédit plus avantageuses, ce qui fait que les ratios relatifs aux risques pris sur les dirigeants et assimilés doivent faire l'objet de soins particuliers. Enfin, compte tenu des faibles capacités d'analyse financière de la plupart des IMF et de leur vocation à effectuer un certain type d'opérations, les règles de division et de limitation des risques diffèrent sensiblement de celles des autres établissements de crédit, suggérant parfois l'imposition des plafonds forfaitaires.

Quant aux problèmes de moyens, les états financiers et la comptabilité offrent une autre occasion d'établir la différence entre le secteur bancaire classique et les IMF. Plusieurs parmi ces dernières ont des capacités

d'analyse financière et de production d'états financiers assez limitées, et elles ne sont pas toujours dotées de capacités techniques nécessaires pour fournir des états financiers très développés aux autorités bancaires. Elles ne disposent pas de commissaires aux comptes et cela ne facilite pas la tâche aux autorités bancaires, étant donné qu'elles ne disposent pas de comptes *certifiés sincères et conformes* par des autorités indépendantes¹². Sur un autre registre, les suretés utilisées par les IMF sont différentes de celles utilisées par les banques classiques pour deux raisons : d'une part, les débiteurs ne disposent pas du même type de garanties à offrir que des clients plus aisés, d'autre part, la faible taille des prêts dans les IMF rend le coût de certaines sûretés prohibitif par rapport au montant du crédit. La gestion participative inhérente à plusieurs IMF attribue les fonctions de gestion et de contrôle aux membres, moins enclins que les professionnels de la banque à mettre en place un contrôle interne performant, leurs objectifs n'étant pas forcément de développer une philosophie de gestion rigoureuse et prudente de leurs institutions.

Ce dernier point rejoint les spécificités liées à la gouvernance au sein des IMF mutualistes et autogérées, où on observe une gestion participative aux potentielles conséquences sur l'organisation. En effet, la gestion des IMF par les bénéficiaires du crédit peut engendrer un certain nombre de comportements déviants par rapport à ceux observés dans le cadre d'une gestion bancaire classique. Cela impose aux autorités bancaires de prendre des mesures réglementaires adaptées pour parer à ces risques qui ne se rencontrent pas dans un système bancaire classique et d'améliorer en amont la gouvernance des IMF à caractère mutualiste. Les autorités bancaires effectuent généralement un contrôle de la moralité et des compétences des intervenants, et s'agissant des IMF, ce contrôle est parfois plus difficile à mettre en œuvre, notamment pour les IMF participatives dont la gestion est confiée pour partie ou en totalité aux membres.

Les contours de la réglementation des IMF

La nécessité de mettre en place une réglementation de la microfinance¹³ a émergé dans les années 90, en prenant dès lors une place

¹²Des modalités particulières doivent parfois être adoptées afin de concilier les impératifs d'un contrôle efficace et les contraintes de coût liées à ce contrôle. Cela tient au coût des experts nécessaires à de telles évaluations, et les IMF n'ont pas la possibilité de les financer.

¹³Ce sont des règles et mécanismes qui encadrent le fonctionnement des IMF. Dans cette perspective, la réglementation devient le lieu où se définit une vision dominante de ce que doit être la microfinance ; c'est le vecteur par lequel cette vision se diffuse et s'impose aux acteurs du secteur.

importante. Elle est née de la volonté d'une grande partie des IMF, animées par le souci de lever des fonds du public, dans la mesure où le financement par l'épargne leur apparaissait comme un moyen d'affirmer leur autonomie et d'accéder à des ressources supposées moins coûteuses (Vogel *et al.*, 2000). Les débats sur la réglementation de la microfinance débouchent sur une configuration de quatre positions possibles :

- a) *l'absence de la réglementation des IMF*, position soutenue par ceux qui estiment qu'en mettant en place une réglementation, cela leur imputera des coûts trop importants par rapport aux bénéfices qu'elles tirent de leurs activités (Arun, 2005).
- b) *l'autorégulation du secteur*, approche préconisée uniquement au cours des premières phases de développement des IMF (Kirkpatrick et Maimbo, 2002 ; Arun, 2005), c'est-à-dire les phases où elles sont à leur début¹⁴. Cependant, l'expérience des pays comme l'Afrique du Sud montre que l'autorégulation ne bénéficie pas aux consommateurs et n'assure pas non plus la stabilité du système financier (Lhériaux, 2009).
- c) *l'extension des normes bancaires existantes aux IMF*. Ici, l'on considère qu'en se prêtant à des activités bancaires classiques par la collecte de l'argent des épargnants et par l'octroi des prêts, les IMF doivent se soumettre aux mêmes contraintes réglementaires¹⁵. Une version souple de cette approche consiste à adapter le cadre existant de la réglementation bancaire, avec des exigences permettant d'intégrer les spécificités des IMF.
- d) *l'élaboration d'une réglementation spécifique à la microfinance*, option préférée par l'ensemble du secteur, car elle permet aux IMF de garder leurs caractéristiques et leur structure organisationnelle, tout en offrant un certain nombre de services financiers aux populations vulnérables (Staschen, 1999 ; Meagher, 2002 ; Pouchous, 2012). Un argument est très souvent évoqué, celui d'une différence qui existe entre les risques rencontrés par les IMF et ceux auxquels font face une banque classique, au regard

¹⁴L'argument avancé est qu'à ce stade, les autorités régulatrices ne connaissent généralement pas les spécificités des IMF et ne sont donc pas à même de les réglementer (Arun, 2005).

¹⁵Dans la plupart des PED, il n'existe pas de réglementation spécifiquement adaptée aux activités des IMF. Si ces dernières souhaitent par exemple offrir des services d'épargne à leurs clients, elles ne peuvent le faire que si elles remplissent les conditions requises par la réglementation pour être agréées comme des banques commerciales.

de leur clientèle et de leurs divers produits. A la lumière de ces éléments, les normes réglementaires doivent être adaptées aux IMF, reconnues comme des institutions financières opérant parallèlement au secteur bancaire.

La réglementation du secteur de la microfinance aura pour objectif de protéger le système financier et les déposants, et de promouvoir l'accès des personnes pauvres aux services financiers formels. Elle constitue aussi un moyen de promouvoir les IMF, surtout si on envisage une édification des normes de telle sorte que les institutions en place soient en mesure d'atteindre de nouveaux clients ou d'élargir leur gamme de services. En somme, quel que soit son objectif, la réglementation doit cibler, si possible et sans distinction, toutes les catégories d'institutions, tant pour favoriser la concurrence que pour réduire les risques liés à leurs activités. Dans l'ensemble, l'accent est mis sur la dimension financière¹⁶ de la réglementation, qui prend appui sur ses deux composantes : la *réglementation prudentielle* et la *réglementation non prudentielle*.

La réglementation prudentielle

Quand une institution recevant des fonds en dépôt devient insolvable, elle n'a plus la possibilité de rembourser ses déposants, et si elle est de grande taille, sa faillite peut entraîner une détérioration suffisante de l'image du système bancaire aux yeux du public, en provoquant un mouvement de retraits massifs. Avec la réglementation prudentielle, il est donc possible d'imposer aux pouvoirs publics de surveiller la solvabilité financière des institutions réglementées, en garantissant que les institutions ayant reçu un agrément restent solvables ou cessent d'accepter des fonds en dépôt si elles deviennent insolubles. Cette réglementation vise principalement à assurer la solidité et la stabilité du système financier, puis à protéger les dépôts des petits épargnants par le biais de la surveillance des normes édictées par des autorités financières spécialisées (Llewellyn, 1999). Les critères à respecter concernent l'enregistrement, la publication annuelle des comptes, l'audit externe, la transparence sur les taux d'intérêt effectifs appliqués, etc., les plus importants étant : le niveau minimum de capital, l'adéquation des fonds propres, les limitations du volume de crédit non garanti et les provisions pour créances douteuses, les exigences concernant les

¹⁶Ce n'est pas la seule réglementation à laquelle est soumis le secteur de la microfinance, qui connaît d'autres formes de réglementation telles que la réglementation fiscale (Lhériaux, 2009).

réserves et la liquidité, les clauses obligatoires relatives à l'actionnariat et à la diversification.

Le niveau minimum de capital

Le respect du niveau minimum de capital fait partie des principaux mécanismes de contrôle d'accès au secteur (Jansson, 1997). Il s'agit d'un montant minimum qu'une IMF doit lever pour être considérée comme une entité réglementée, et si le niveau de ce montant requis est faible, la porte s'ouvre à un grand nombre d'IMF d'entrer dans le secteur. À l'inverse, un niveau élevé de ce montant limite l'entrée de plusieurs microfinances dans le secteur, et seul un nombre restreint d'institutions de taille relativement grande pourront y entrer. Par conséquent, le niveau minimum de capital sert de mesure absolue de la solvabilité d'une microfinance, et la couverture des risques découlant de ses activités d'intermédiation financière est conditionnée par la détention d'un important volume de capital pour se prémunir contre d'éventuelles pertes (Christen *et al.*, 2003).

L'adéquation des fonds propres

Le ratio d'adéquation des fonds propres correspond à la proportion des fonds propres que doit détenir une IMF en fonction de son actif ajusté au risque. Les accords de Bâle I avaient fixé ce ratio à 8 %, taux difficilement applicable aux IMF, étant donné qu'il a été conçu pour des institutions financières non exposées aux mêmes risques (Jansson, 1997). Il semble plus cohérent d'imposer aux IMF, des normes d'adéquation des fonds propres plus élevées que celles imposées aux banques, compte tenu des spécificités de leurs activités, caractérisées surtout par une absence de garantie. En Amérique Latine ce taux est supérieure à 15 % (Champion *et al.*, 2010 ; Rosenberg *et al.*, 2013).

Les limitations du crédit non garanti et les provisions pour créances douteuses

Pour les IMF, le portefeuille de prêt non seulement constitue la grande partie de leur actif, mais aussi détermine surtout la qualité de cet actif. Les méthodes ayant fait le succès de la microfinance (absence de garantie conventionnelle, prêts à court terme et fréquence élevée des remboursements) ont un impact important sur la qualité du portefeuille, et c'est pourquoi les règles concernant les limites pour les prêts sans garantie et les provisions pour créances douteuses doivent être

adaptées. De ce fait, les limitations concernant le volume de crédit non garanti méritent d'être assouplies, ce par une redéfinition du terme de garantie.

Les exigences concernant les réserves et la liquidité

Le manque de liquidité peut entraîner la faillite d'une IMF, que celle-ci soit collectrice ou pas de l'épargne. Aussi, les IMF sont-elles tenues de conserver une partie des dépôts en actif liquide, notamment en se constituant des réserves dont l'importance est déterminée par le ratio de liquidité. Plus ce ratio est élevé, plus elles devront constituer des réserves, et moins elles pourront utiliser l'épargne collectée pour financer leurs opérations de prêt et de crédit. Des exigences élevées en matière de liquidité ont cependant pour risque de démotiver les IMF à collecter l'épargne, et les voir donc se tourner vers des sources de financement commerciales¹⁷.

Les clauses obligatoires relatives à l'actionnariat et à la diversification

Généralement, la réglementation bancaire définit des standards minimum, relatifs à la nature et à la qualité des actionnaires : type d'actionnaires autorisés à participer au capital, nombre minimum d'actionnaires fondateurs, participation maximum pour chaque actionnaire, solvabilité des actionnaires, etc. La plupart des IMF sont en général détenues par leurs fondateurs, et lorsqu'elles sont soumises à la réglementation financière, ces derniers perdent une partie du contrôle, et c'est pourquoi ils sont généralement réticents à cette idée. Outre ces aspects de la réglementation prudentielle, il nous faut recenser ceux liés à la réglementation non prudentielle.

La réglementation non prudentielle

La *réglementation non prudentielle*, également dénommée réglementation pour la « *conduite des affaires* », met l'accent sur la façon dont les activités des IMF sont exercées (Christen *et al.*, 2003). Elle se distingue de la réglementation prudentielle par le fait que son application ne nécessite pas l'existence d'une autorité de supervision (Christen et Rosenberg, 2000). Ce second mode de réglementation s'applique surtout aux institutions qui accordent exclusivement le crédit, le premier mode leur étant difficilement applicable, du fait de leur très

¹⁷Le ratio de liquidité ne permet pas seul de juger de la gestion du risque de liquidité d'une IMF. D'autres facteurs entrent en considération et la mise en place de normes concernant la liquidité doit donc être soigneusement étudiée avant d'accepter que les IMF ne collectent pas l'épargne.

grand nombre, leur forte dispersion géographique et leur taille réduite, ces éléments contribuant à rendre leur coût de contrôle prohibitif (le contrôle est essentiellement assuré par leurs membres). En règle générale, la réglementation non prudentielle privilégie trois objectifs principaux : la protection des consommateurs, les services d'information sur la solvabilité des emprunteurs et le plafonnement des taux d'intérêts¹⁸.

La protection des consommateurs

La protection des consommateurs est envisagée pour les prémunir contre les pratiques abusives de prêts et de recouvrement, et pour assurer également la transparence dans les documents de prêts. Dans plusieurs pays, il existe des établissements de crédit à la consommation ayant pris la forme d'IMF, et ce type d'institution peut avoir des pratiques de crédit peu scrupuleuses, en ce sens que le prêteur n'a pas la possibilité de vérifier si le client est en mesure de rembourser son prêt. Dans une telle situation, certains emprunteurs peuvent être surendettés, et ces pratiques sont devenues tellement courantes que des autorités publiques ont décidé de mettre en place une réglementation pour les juguler, en insistant par ailleurs sur la transparence des informations fournies aux clients.

Les services d'information sur la solvabilité des emprunteurs

La mise en place des services d'information sur la solvabilité des emprunteurs (ou des centrales risques) est intéressante pour les IMF. En effet, ces services contiennent l'historique du crédit des clients du système financier, et ils ne doivent pas nécessairement être gérés par la banque centrale ou l'organe de supervision prudentielle. L'implémentation de tels systèmes présente des avantages aussi bien pour les IMF elles-mêmes que pour les clients. Cela permet à ces derniers d'avoir plus facilement accès aux facilités de crédit offertes dans l'ensemble des institutions alors que pour les IMF, il s'agit d'un moyen efficace de collecte des informations sur les clients pour réduire les risques liés au défaut de paiement. La mise en place d'un service d'information sur la solvabilité des emprunteurs est donc bénéfique à l'ensemble du secteur, à condition qu'un tel service soit utilisé et géré correctement.

¹⁸Certaines règles non prudentielles sont subordonnées à la répression générale, dont les poursuites judiciaires au civil et au pénal, ainsi que les droits de poursuite de nature privée. D'autres règles non prudentielles sont parfois appliquées par des organes spécifiques de réglementation.

Le plafonnement des taux d'intérêts

Afin de couvrir leurs charges opérationnelles et d'atteindre le seuil de rentabilité, les IMF pratiquent des taux d'intérêt beaucoup plus élevés que le secteur bancaire classique. En général, le public et les autorités jugent qu'il s'agit des taux d'usuriers, ce qui amène les pouvoirs publics à décider d'y imposer une limite dans certains pays. Cependant, lorsque de telles mesures sont prises, cela nuit à la survie des IMF et l'offre de services financiers peut donc se retrouver réduite.

D'une manière générale, la réglementation prudentielle est nettement plus complexe, difficile et coûteuse que la réglementation non prudentielle. L'application des normes prudentielles exige pratiquement toujours l'existence d'une autorité financière spécialisée, alors que la réglementation non prudentielle peut être exécutée par l'institution elle-même, ou être confiée à des organes autres que les autorités financières. Sur un autre registre, il est établi que la part des actifs financiers que représentent les IMF n'est en général pas suffisante pour mettre en péril le système bancaire dans son ensemble. Dès lors, la réglementation prudentielle de la microfinance porte surtout sur la protection des personnes épargnant dans les IMF. Il est plus question de savoir comment leur permettre de collecter les dépôts que de savoir comment leur permettre d'accorder des prêts (réglementation non prudentielle).

Parallèlement à la réglementation des institutions bancaires, il convient également de surveiller le système bancaire, cette surveillance se faisant par le truchement des statistiques consolidées du secteur, ainsi que l'évaluation des risques conjoncturels et structurels. Nous avons déjà relevé précédemment que les activités des IMF sont spécifiques, et à la spécificité de leur réglementation mise en perspective, se superpose également la spécificité de leur supervision.

Les contours de la supervision des IMF

On entend par supervision, la surveillance externe visant non seulement à déterminer le respect de la réglementation, mais aussi à la faire appliquer. La supervision des IMF va se réaliser à travers les mêmes types d'activités que la supervision bancaire traditionnelle, notamment l'enregistrement des institutions et l'autorisation d'exercice, le contrôle sur pièce et le contrôle sur place. Aussi, doit-elle s'appuyer principalement sur un examen minutieux des systèmes institutionnels

régissant les activités d'octroi de prêts, de recouvrement, de gestion du risque de crédit, de contrôle interne ainsi que les résultats réels du portefeuille. C'est une analyse nécessitant de réelles connaissances sur les activités de microfinance, ainsi que les capacités d'interprétation acquises par l'expérience (Isern *et al.*, 2008 ; Christen et Flaming, 2009). Cependant, cette supervision devient très difficile au regard du grand nombre des IMF et de leur faible capacité technique, ce qui rend les méthodes habituelles de supervision bancaire inadaptées, l'enjeu pour les institutions de supervision étant, bien entendu, de contrôler le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables à la microfinance.

Il est donc tout à fait cohérent de leur assigner une supervision spécifique, qui réponde toutefois aux différents objectifs qu'il faut concilier (Goujon, 2009) : gestion de la masse monétaire, contrôle prudentiel, protection de la stabilité du système financier et protection de l'épargne publique. La prise en compte de la spécificité de la supervision des IMF est relativement mise en perspective dans les types d'interventions y relatifs (voir la section ci-dessous), mais aussi dans les instances de cette supervision (voir la page 17).

Les types d'interventions dans le cadre de la supervision des IMF

Le débat sur la supervision des IMF aborde des aspects tels que la capacité des autorités publiques à surveiller une multitude de petites entités, le plus souvent de type associatif ou mutualiste, qui œuvrent essentiellement à la frontière de la réglementation. Face à cette situation, deux types de comportements en termes de la supervision sont généralement observés :

- le premier comportement est de type restrictif, et il se traduit par l'imposition des barrières telles que l'obtention préalable d'un agrément pour exercer dans la microfinance. Dans un tel schéma, seules les IMF de grande taille, de surcroît dotées d'importants moyens techniques et financiers peuvent satisfaire ces conditions¹⁹ ;
- le second comportement est relativement plus flexible et consiste à faciliter l'intégration des petites unités dans un cadre

¹⁹Pour ces IMF, l'autorité de supervision pourra réaliser un contrôle approfondi, comparable à celui exercé sur le système bancaire. Cette première solution revient en fait à reléguer dans l'informel la majorité des IMF, que l'état ne pourra et ne voudra pas fermer pour des raisons autant pratiques que d'utilité sociale.

réglementaire assoupli, et cela concerne particulièrement les IMF non mutualistes, lesquelles se limitent fondamentalement aux opérations de crédit²⁰.

Ces deux types de comportements se prêtent à une modulation d'interventions du point de vue de la supervision, à savoir :

- la *supervision prudentielle*, appliquée aux grandes et moyennes institutions autorisées à collecter l'épargne du public ;
- la *supervision centrée sur la transparence financière*²¹, qui concerne plusieurs institutions, y compris celles de grande taille ne recevant pas de dépôts à vue du public ;
- le *suivi non prudentiel des IMF*, le plus souvent à caractère mutualiste et/ou communautaire. Ici, l'autorité de supervision se contente d'observer l'évolution de la microfinance, en exerçant un contrôle minimal et en s'appuyant sur la transmission des états financiers ; les petites IMF ne sont pas astreintes au respect des normes comptables ou prudentielles contraignantes.

Dans l'ensemble, la supervision des IMF met l'accent sur l'analyse du risque, et il est alors possible d'en esquisser trois approches (Vogel *et al.*, 2000) :

- la *supervision «bottom-up»* ou approche traditionnelle, qui s'appuie essentiellement sur des procédures d'audit standards pour toutes les institutions. Cette approche valide les états financiers, l'adéquation des contrôles internes traditionnels et vérifie l'exactitude des livres de comptes, sur la base de l'analyse d'un grand nombre de transactions. De ce fait, elle incite les IMF à réduire le risque plutôt qu'à mieux le gérer.
- la *supervision «top-down»* se fonde sur une analyse financière globale et sur une analyse des systèmes et pratiques de management, dont on vérifie l'existence et la fiabilité. A la différence de l'approche précédente, la sélection d'un certain nombre d'opérations à vérifier n'est réalisée que pour tester l'application des procédures. Pour valider une politique de crédit par exemple, un échantillon de prêts est examiné, le but étant d'identifier et de

²⁰Il n'est pas possible de réaliser une supervision classique de cette multitude de petites institutions. En effet, cela demande un travail excessif à l'autorité de supervision qui peut se heurter à l'incapacité des IMF à y répondre de façon satisfaisante.

²¹La supervision axée sur la transparence financière impose aux assujettis l'ensemble des normes comptables et de transparence financière imposée aux IMF sous supervision prudentielle.

corriger des problèmes systématiques de l'institution. La quantification des problèmes n'est donc réalisée que si ceux-ci sont significatifs pour la santé des IMF.

- *la supervision basée sur le risque* est une forme avancée de la supervision «top-down», qu'elle améliore sur de nombreux points, en concentrant ses efforts sur les aspects identifiés comme étant à risque. Pour évaluer les pratiques de gestion, les contrôles et les procédures, elle utilise un cadre d'analyse spécifique pour la supervision, et une telle analyse suppose une bonne compréhension du profil de risque des IMF pour définir les domaines d'intervention prioritaires.

Les instances de la supervision des IMF

Les organes de supervision des IMF sont divers et relèvent soit des instances de surveillance des banques commerciales, soit des organes par délégation, soit de l'autoréglementation.

Les instances de surveillance des banques commerciales

En général, l'organe de supervision approprié pour les IMF collectant les dépôts est celui qui surveille les banques commerciales, et en Afrique subsaharienne particulièrement, la tendance est celle de placer la supervision de la microfinance entre les mains de l'autorité de supervision bancaire, ceci indiquant que la microfinance devient de plus en plus partie intégrante du système financier formel. On comprend pourquoi dans beaucoup de pays (31 pays au total), la Banque centrale est l'organe de réglementation et de supervision des IMF, certaines d'entre elles étant supervisées par le Ministère des Finances ou un autre organisme gouvernemental. Le choix de l'instance qui surveille les banques commerciales s'accommode parfaitement avec la supervision prudentielle des IMF, en tirant parti des capacités existantes et en préservant mieux l'indépendance politique de la supervision. Souvent, on crée un département séparé à l'intérieur de cet organisme pour superviser les IMF, et cela permet au moins d'employer un personnel de supervision spécialement formé, étant donné les spécificités des IMF et leurs portefeuilles en matière de risque et de techniques de contrôle.

De plus, il faut tenir compte d'une éventuelle amélioration de la communication et des échanges d'information avec les responsables de la supervision bancaire. Les entités autonomes de supervision n'ont pas toujours le professionnalisme, les compétences et l'indépendance nécessaires pour faire du bon travail. Dans l'idéal, les IMF doivent être

supervisées par un personnel consacré exclusivement à cette tâche ou, en l'absence d'un nombre suffisant d'IMF pour justifier cela, par un personnel de surveillance spécialement formé à cet effet. Dans d'autres cas, les IMF n'acceptant pas de dépôts sont placées sous supervision bancaire afin de faciliter leur évolution ultérieure vers une gamme élargie de services et des normes prudentielles plus rigoureuses. Toutefois, la gestion commune des IMF assujetties au respect de normes prudentielles et celles soumises à une réglementation non prudentielle au sein d'une même instance de supervision bancaire présente plus de risques que d'avantages. Parmi les risques, on note la possibilité d'une confusion de la part du public, qui pourrait percevoir la supervision comme une garantie de la solvabilité des institutions sans services de dépôt, alors que les autorités ne surveillent pas leur solidité de près.

Les difficultés à assurer de manière effective la surveillance des IMF peuvent amener l'autorité monétaire à déléguer une partie du travail de contrôle à des organismes publics ou privés investis d'une mission spécifique. En fait, la théorie de contrôle délégué (Diamond, 1984) prédit l'existence des intermédiaires financiers bien diversifiés avec une structure de capital composée des dépôts et qui feront face à une très faible probabilité de défaut.

Les organes de supervision délégués ou auxiliaires

La supervision « auxiliaire » correspond à un arrangement par lequel l'organe de supervision gouvernemental délègue la supervision directe à une entité extérieure tout en surveillant et en contrôlant les activités de cette entité. Bien évidemment, la délégation des attributions de supervision n'est pas chose aisée, puisque l'organe de supervision principal doit surveiller étroitement les activités de l'entité ayant reçu la délégation. Les attributions déléguées comprennent : la collecte et le traitement des données, le suivi à distance, les mesures d'application correctives, les ordonnances d'interdiction, l'intervention et la liquidation. En ce qui concerne la supervision prudentielle, les organismes autres que l'autorité de supervision bancaire manquent parfois de ressources adéquates et d'expertise, d'indépendance opérationnelle et de voies de recours pour remplir leurs attributions. La supervision déléguée semble bien fonctionner lorsque l'autorité de supervision principale surveille étroitement et contrôle effectivement la qualité du travail réalisé par l'autorité de supervision ayant reçu la délégation. Pour cela, l'autorité de supervision qui délègue ce travail doit investir beaucoup de temps et de ressources.

Il est tentant de conclure que l'on peut sans risque confier la supervision des IMF à des cabinets d'audit indépendants. L'expérience montre malheureusement que de tels audits comportent très rarement des procédures de vérification adéquates pour offrir une garantie raisonnable de la solidité de leurs actifs de prêt, lesquels représentent le plus gros facteur de risque pour les prestataires de crédit. Si la supervision doit être déléguée à un cabinet d'audit indépendant, il importe que l'instance de supervision exige des protocoles d'audit spécifiques, c'est-à-dire plus efficaces et plus coûteux que ceux qu'on utilise de manière générale, et qu'elle vérifie le travail du cabinet d'audit de façon régulière. Par ailleurs, l'obligation pour les IMF de faire certifier leurs comptes par des commissaires aux comptes ayant rang d'experts-comptables ou de comptables agréés participe de la délégation de la fonction de surveillance, en ce sens que la présence de comptes certifiés permet à l'autorité monétaire de diminuer les missions de contrôle sur place au profit du contrôle sur pièce. Plusieurs niveaux de certification sont prévus selon la forme juridique²² et la taille des IMF.

La surveillance déléguée peut être assignée aux *organismes d'appui et de notation*, qui dans les faits jouent un rôle négligeable dans la supervision. Les organismes de notation en particulier offrent à la fois un service plus large couvrant l'audit organisationnel et la performance des politiques et stratégies commerciales. L'absence de réglementation des agences de notation en microfinance aboutit à ce que cette profession ne fournit pas de véritables « notes » comparables à celles des agences internationales de notation financière, permettant au superviseur d'en tirer des conséquences prudentielles. Les structures faïtières et intermédiaires des mouvements mutualistes effectuent également une fonction de contrôle et de supervision relevant d'une mission légale, qui leur donne les prérogatives nécessaires sur leurs affiliés, et engage leur responsabilité en cas de défaillance. Cette délégation de la supervision, qui n'enlève rien aux prérogatives de l'autorité monétaire, permet à cette dernière de s'appuyer sur la structure faïtière de référence du réseau pour réaliser une supervision globale ou consolidée, tant comptable que prudentielle²³.

²²La certification des comptes est en général obligatoire pour les sociétés de capitaux, en application du droit commun des sociétés commerciales.

²³Ce qui ne signifie pas pour autant que les diverses entités du réseau soient dispensées de respecter des normes individuelles.

L'autoréglementation et l'auto-supervision

Il arrive souvent que les autorités réglementaires établissent qu'il n'est pas rentable pour l'autorité publique de supervision financière d'assurer la supervision directe d'un grand nombre d'IMF. Dans ce cas, on suggère de faire recours à l'autoréglementation, qui renvoie à toute réglementation et/ou supervision effectuée par un organisme effectivement placé sous la supervision des institutions faisant l'objet de la réglementation et non sous la supervision de l'instance publique de supervision. L'expérience montre cependant que dans la plupart des cas, les essais d'autoréglementation d'intermédiaires financiers entrepris dans les PED n'ont pratiquement jamais réussi à garantir la solidité des organisations faisant l'objet de cette réglementation. Bien que l'on ne puisse rejeter l'autoréglementation dans ces situations, on peut néanmoins affirmer qu'elle représente presque toujours un pari trop risqué, sans grandes chances de réussite, en tout cas si l'enjeu de la réglementation et de la supervision consiste à garantir une discipline financière et une gestion prudente du risque.

Les autorités réglementaires ont parfois exigé que certains intermédiaires de petite taille assurent leur propre réglementation, non pas parce qu'elles s'attendent à ce que le système de réglementation et de supervision soit efficace, mais parce que cette alternative paraît plus correcte politiquement que de reconnaître que les institutions mobilisant des dépôts ne sont pas supervisées. Cela semble être un compromis raisonnable dans certaines situations, et même si l'autoréglementation ne parvient pas à garantir la solidité des intermédiaires financiers, elle a au moins l'avantage d'inciter ces institutions à adopter des règles de publication de l'information financière ou des normes minimales de bonne gestion.

Pour les exclus du système bancaire conventionnel, la microfinance leur a apporté beaucoup d'espoir, celui d'avoir accès à un instrument de développement, notamment un intermédiaire financier susceptible de jouer un rôle clé dans la réduction de la pauvreté. En effet, comme au Bangladesh et dans de nombreux pays à l'échelle planétaire, des millions de pauvres ruraux en Afrique centrale bénéficient des services de la microfinance, conçue à l'origine comme une institution ayant une mission de régulation sociale. Cependant, à la lumière des mutations enregistrées par les IMF, il convient de replacer celles-ci dans le contexte actuel, en cherchant à assurer également leur solvabilité et leur pérennité. De ce point de vue, la crise financière intervenue en 2008

nous offre une excellente opportunité de tirer une leçon principale : la nécessité de réguler et de superviser le secteur de la microfinance, cette nécessité se superposant, bien évidemment, à celle d'élargir les produits financiers disponibles aux pauvres.

Il va de soi que cette exigence devra s'accommoder du cadre conceptuel qui vient d'être esquissé, en prenant en compte la réglementation et la supervision des IMF dans le contexte spécifique de l'Afrique centrale. Cet aspect sera alors privilégié dans le présent ouvrage, qui a bénéficié d'un financement du Centre de recherches pour le développement international (CRDI). On ne manquera pas de souligner avec emphase que cette institution aux actions bien établies, a déjà appuyé depuis une quarantaine d'années, la production de nombreuses connaissances en vue d'un meilleur éclairage de la prise des décisions. Son appui est intervenu ici dans le cadre de la mise en œuvre du programme *Mondialisation, croissance et pauvreté*, notamment dans quatre pays d'Afrique centrale : le Cameroun, le Congo, le Gabon et le Tchad. Les résultats de ce programme mené sur une période de trois ans alimentent l'ouvrage qui aborde des aspects afférents au secteur, à savoir, les aspects institutionnels, le cadre réglementaire et de supervision.

Le contenu de l'ouvrage

La principale contribution de l'ouvrage est le regard critique qu'il porte sur la mise en application du cadre de la réglementation et de la supervision des IMF à la lumière des expériences des quatre pays étudiés. Cela est d'autant plus important que les expériences vécues par les IMF de la sous-région ne sont pas encourageantes, plusieurs d'entre elles ayant connu des faillites aux dépens des pauvres ruraux.

Dans le chapitre 2, l'étude menée par Jean-Pierre Fouda-Owoundi aborde la question de la réglementation et de la supervision des IMF au Cameroun. Après avoir circonscrit les IMF dans le rôle plus général de régulateur social qu'elles jouent à travers leur vocation à lutter contre la pauvreté, il précise que l'efficacité de leurs activités est intimement liée à la réglementation, certes régie par des textes édictés au niveau sous-régional, mais aussi par un certain nombre d'autres dispositions, ainsi que des réglementations complémentaires. En y associant des mécanismes de surveillance auxquels sont soumises les IMF, perçues par ailleurs comme des intermédiaires financiers,

Jean-Pierre Fouda-Owoundi s'appuie sur cette grille d'analyse pour étudier le comportement des IMF dans le contexte du Cameroun. Il en ressort deux principales observations :

La première observation porte sur des problèmes pratiques qui subsistent dans la mise en œuvre de la réglementation par les IMF, et ces problèmes relèvent aussi bien du rôle ambivalent qui leur est assigné, que des faiblesses organisationnelles des institutions impliquées et de la pertinence de quelques aspects de la réglementation elle-même. En effet, l'ambivalence induite par le rôle assigné aux IMF est perceptible au regard de deux visions opposées : la vision des pouvoirs publics, qui considèrent qu'il faut apporter un important soutien à la microfinance, compte tenu de son utilisation comme un instrument de lutte contre la pauvreté, et la vision de la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC), qui voit la microfinance au même titre qu'une banque, voire une institution d'inclusion financière. Cette ambivalence est à la racine de plusieurs problèmes réglementaires constatés dans la pratique, l'argument de lutte contre la pauvreté servant de support à une politique de tolérance administrative de la part des pouvoirs publics, qui laissent fonctionner de nombreux établissements sans agréments. Cet argument explique également le comportement des IMF qui collectent des dépôts et se livrent à des opérations de crédits, sans toutefois présenter des gages d'une rentabilité, et cela constitue une menace pour leur pérennité ainsi que la stabilité du système. S'agissant des faiblesses organisationnelles, l'auteur note que la supervision effectuée par la COBAC présente des limites, du fait de l'absence de l'information comptable et de l'insuffisance des ressources humaines qualifiées pour le traitement des dossiers. Pour ce qui concerne enfin le problème de la pertinence de quelques aspects de la réglementation, Jean-Pierre Fouda-Owoundi insiste sur le fait que plusieurs dossiers d'agrément n'obtiennent pas l'avis conforme de la COBAC, en raison des difficultés que les IMF éprouvent dans l'élaboration du plan de développement, un élément déterminant du dossier d'agrément.

La deuxième observation met l'accent sur un certain nombre de défis devant être relevés pour réussir la mise en œuvre de la réglementation/supervision des IMF au Cameroun, et l'auteur en identifie trois. D'abord, le défi de l'accès effectif des populations aux services financiers, dans la mesure où cet accès est contraint par des obstacles tels que le déséquilibre spatial de l'offre, le coût élevé des services et le problème de la faible bancarisation. Ensuite, le défi lié au respect de la réglementation, lequel requiert la mise en place d'un environnement

institutionnel et de gouvernance publique adéquat, plus précisément un État de droit. Enfin, le défi d'une réussite dans la mobilisation des moyens humains, infrastructurels et organisationnels, indispensables à la mise en œuvre de la réglementation.

Jean-Christophe Bounvou-Bazika et Ulrich Wolf Akiana Mfere quant à eux présentent, notamment dans le chapitre 3, les dispositions de la réglementation et de la surveillance de la microfinance au Congo. Les auteurs y entreprennent, en particulier, l'analyse de l'efficacité de la réglementation dans ce pays. Bien que le cadre réglementaire ait déjà permis de surmonter les faillites et les pertes des IMF, ils identifient au préalable les points susceptibles de constituer des freins à la pratique par les IMF, de la réglementation/supervision : la méconnaissance du cadre réglementaire, le vide juridique sur les institutions réalisant des opérations de transfert de fonds, de domiciliation des salaires et des pensions, l'insuffisance des opérations de contrôle, la faible capacité de supervision de la Banque centrale et l'absence de concertation, voire de synergie entre les institutions partenaires telles que l'Association professionnelle des établissements de microfinance (APEMF), la COBAC et la Direction générale de la monnaie et du crédit (DGMC). Bounvou-Bazika et Akiana Mfere formulent des recommandations visant l'amélioration du cadre réglementaire de la microfinance, en suggérant (1) la conduite des campagnes de sensibilisation pour favoriser une meilleure connaissance du cadre réglementaire, (2) la formation auprès des experts et (3) l'élaboration d'une réglementation spécifique des IMF spécialisées sur le transfert de fonds. Au niveau institutionnel, les auteurs recommandent le renforcement de l'APEMF pour lui permettre d'assurer une bonne coordination et une meilleure mobilisation des IMF. Ils insistent sur le renforcement de la DGMC en experts capables d'encadrer, de suivre et de contrôler les activités des IMF, tout en soulignant la nécessité de renforcer la supervision bancaire et la création d'un cadre de concertation devant regrouper les acteurs clés.

Dans le chapitre 4, Jean-Jacques Ekomié décrit la situation de la réglementation et de la supervision des IMF au Gabon, en relevant que l'expérience gabonaise sur la microfinance est récente et que les IMF sont essentiellement régies par les textes de la COBAC. Même si l'État gabonais a mis en place la Cellule nationale de promotion de la microfinance qui a la charge (CNPM) de surveiller les activités des IMF, la responsabilité de la supervision des instruments et des mécanismes des IMF revient à la Direction générale de l'économie. L'esquisse des problèmes posés dans la pratique amène l'auteur à faire

les recommandations suivantes : (1) une mise en place d'une réglementation nationale à même de relayer efficacement le cadre réglementaire communautaire ; (2) une vulgarisation du dispositif réglementaire existant ; (3) une formation et un renforcement des capacités des opérateurs ; (4) un octroi des moyens supplémentaires à la cellule de promotion de la microfinance ; et (5) une validation de la stratégie nationale de développement de la microfinance.

Le chapitre 5 de Liliane Guemdje examine le cadre réglementaire et de supervision des IMF au Tchad. À l'instar des autres pays de la zone CEMAC, le cadre réglementaire et de supervision au Tchad est constitué par les règlements CEMAC, ainsi que ceux édictés par la COBAC. Au regard des problèmes recensés dans la pratique, l'auteur constate un certain nombre des faits. En premier lieu, l'application des normes prudentielles apparaît difficile, coûteuse et lourde. En deuxième lieu, de nombreux acteurs du secteur de la microfinance ignorent l'existence de l'Acte Uniforme de l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique). En troisième lieu, la COBAC, qui dispose de l'exclusivité de la supervision, fonctionne avec un effectif peu suffisant pour lui permettre de remplir pleinement sa mission. En ce qui concerne l'efficacité de la réglementation, Liliane Guemdje trouve qu'il y a une méconnaissance des textes par les acteurs et une faible professionnalisation du secteur. En conclusion, elle propose des recommandations répondant à certaines de ces préoccupations : la vulgarisation des textes et des actes sur la réglementation, le renforcement des capacités du personnel des IMF, l'encadrement juridique de certains aspects des textes, le renforcement du personnel en effectif adéquat pour la supervision des IMF et la nécessité d'assainir le secteur.

Dans le chapitre 6, Kobou et Ayuk résument les leçons apprises, présentent des perspectives futures sur la réglementation et la supervision des IMF en Afrique centrale et terminent par des recommandations en guise de conclusion.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Arun, T. (2005). "Regulating For Development: the Case of Microfinance", *The Quarterly Review of Economics and Finance* 45:346–357.
- Banque des Règlements Internationaux (2010). « Cadre réglementaire international du secteur bancaire (Bâle III) », Bâle, *Monetary and Financial Stability*.

- BEAC (2002a). « La réglementation de la microfinance », Rapport d'activité, www.beac.int/download/reglementationmicrofinance.pdf.
- BEAC (2002b). « La réglementation CEMAC en matière de microfinance », www.investir-afrique.com/doc/reglementatio_microfinance_cemac.doc.
- Bédécarrats, F. et R. Marconi (2009). « L'influence de la régulation sur la contribution de la microfinance au développement : le cas de la Bolivie », *Revue Tiers Monde* 197:71-90.
- Ben Jelloul, M. (2011). « Réforme financière de Bâle III : chemin parcouru et enjeux futurs », Centre d'Analyse Stratégique, *La Note d'Analyse N° 209*.
- CGAP (1998). Audit externe des institutions de microfinance, Guide Pratique, *Série Outil Technique* 2:1-102, CIRAD.
- CGAP (2004). Principes clés de la microfinance, CGAP, Washington, D.C.
- CGAP (2008). Cartographie des politiques réglementaires : Afrique subsaharienne, Document Clé, CGAP, Washington, D.C.
- CGAP (2012). Principes Directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance, CGAP, Washington, D.C.
- Champion, A., R. K. Ekka et M. Wenner (2010). "Interest rates and implications for microfinance in Latin America and the Caribbean", *IDB Working Paper Series N° IDB-WP-177*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Carney, M. and B. Badré (2015). "Keep finance safe but do not shut out the vulnerable". *Financial Times*, London, 2 June 2015.
- Christen, R. P. et M. Flaming (2009). "Due Diligence Guidelines for the Review of Microcredit Loan Portfolios", CGAP, Washington, D.C.
- Christen, R. P., T. R. Lyman et R. Rosenberg (2003). Directives concertées pour la microfinance : principes directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance, CGAP, Washington, D.C.
- Christen, R. P. et R. Rosenberg (2000). « La course à la réglementation : Établissement de cadres juridiques pour la microfinance » *Etude Spéciale N° 4*, CGAP, Washington, D.C.
- Desquilbet, J. F. (2013). « Analyse économique de la réglementation bancaire », Université d'Orléans, Orléans.
- Diamond, D.W. (1984). "Financial Intermediation and Delegated Monitoring", *Review of Economic Studies* 51:393-414.
- Goujon, A. (2009). Administrer la supervision de la microfinance : expériences comparées en Afrique de l'Ouest et en Afrique Centrale, Article de recherche IDLO, Rome.

- Guérin, I. et J.-M. Servet (2005). « L'économie solidaire entre le local et le global, l'exemple de la microfinance », *RECMA, Revue internationale de l'économie sociale* 296:83-99.
- Helms, B. (1998). Imputation des coûts pour les institutions de microfinance multiservices, *Etude Spéciale N° 2*, CGAP, Washington D.C.
- Isern, J., J. Abrams et M. Brown (2008). "Appraisal Guide for Microfinance Institutions", CGAP, Washington, D.C.
- Jackson, P., C. Furfine, H. Groeneveld, D. Hancock, D. Jones, W. Perraudin, L. Radecki. et M. Yoneyama (1999). "Capital Requirements and Bank Behaviour: The Impact of the Basel Accord", Basel Committee on Banking Supervision Working Papers N° 1, Basel.
- Jansson, T. (1997). *Financial regulation and its significance for microfinance in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Kirkpatrick, C. et S. M. Maimbo (2002). "The Implications of the Evolving Microfinance Agenda", *Development Policy Review* 20(3):293-304.
- Labie, M. (1999). *La microfinance en questions: Limites et choix organisationnels*, Editions Luc Pire-Fondation pour les Générations Futures, Bruxelles.
- Labie, M. et M. Mees (2005). « Le Paradigme commercial en microfinance et ses effets sur l'inclusion sociale », *Zoom Microfinance* N° 16, SOS FAIM, Bruxelles.
- Lauer, K. et S. Staschen (2013). "Regulation" in Ledgerwood, J, J. Earne et C. Nelson (eds), *The New Microfinance Handbook: A Financial Market System Perspective*, The World Bank, Washington, D.C.
- Lhériaux, L. (2009). Précis de réglementation de la microfinance, Agence Française de Développement, Lyon.
- Llewellyn, D. (1999). *The Economic Rationale for Financial Regulation*, FSA Occasional Paper in Financial Regulation, London.
- Meagher, P. (2002). "Microfinance Regulation in Developing Countries: A Comparative Review of Current Practice", IRIS Center, University of Maryland, College Park.
- Mishkin, F. S. (2004). *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, 7th Edition, Pearson Addison Wesley, New York.
- Pouchous, A. (2012). "The Regulation and Supervision of Microfinance: Main issues and progress". Trade Knowledge Network Report, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Manitoba.

- Robinson, M. S. (2001). *The microfinance revolution*, World Bank-Open Society Institute, Washington, D.C.
- Rochet, J.-C. (2008). « Le futur de la réglementation bancaire », *TSE Notes* N° 2. Ecole d'économie de Toulouse, Toulouse.
- Rosenberg, R., S. Gaul, W. Ford et O. Tomilove (2013). "Microcredit interest rates and their determinants 2004 – 2011", *Access to Finance Forum, Reports by CGAP and its Partners* N° 7, CGAP, Washington, D.C.
- Servet, J.-M. (2006). *Banquiers aux pieds nus : La microfinance*, Odile Jacob, Paris.
- Staschen, S. (1999). "Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: State of Knowledge", *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn*.
- Stiglitz, J. E. et A. Weiss (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *The American Economic Review* 71(3):393-410.
- Tarullo, D. K. (2008). *Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation*, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Vogel, R. C., A. Gomez et T. Fitzgerald (2000). *Regulation and Supervision of Microfinance: A Conceptual Framework*, USAID, Washington, D.C.

CHAPITRE 2

La réglementation et supervision de la microfinance au Cameroun

Jean-Pierre Fouda-Owoundi

Centre d'études et de recherche en économie et gestion/ Faculté des sciences économiques et de gestion (CEREG/FSEG), Université de Yaoundé II, Cameroun (foudao@yahoo.fr)

Introduction

La microfinance est souvent associée à l'offre de services financiers spécifiques (épargne, microcrédit, microassurance, transfert de fonds, etc.) en faveur de personnes exclues du système bancaire classique. La manière dont elle est réglementée et surveillée par les autorités présente un grand enjeu. D'une part, la microfinance est aujourd'hui un outil célèbre de lutte contre la pauvreté, notamment à travers le microcrédit. D'autre part, son efficacité est tributaire de la réglementation, dans la mesure où celle-ci reflète la vision qu'en ont les pouvoirs publics.

La microfinance : un outil de lutte contre la pauvreté, probablement le plus célèbre aujourd'hui

Les systèmes informels de financement sont aujourd'hui très actifs partout dans le monde et présentent un contraste étonnant avec le fonctionnement du marché officiel de crédit. Tous ces systèmes n'ont pas le statut de contrats légaux, et ne peuvent donc pas être garantis par la justice. Ils fonctionnent pourtant là où le système légal a lamentablement échoué, comme dans le domaine agricole (cas du Fond national de développement rural – FONADER – au Cameroun). Le microcrédit est devenu un phénomène planétaire. Il représenterait 150 à 200 millions de clients, un chiffre d'affaires de l'ordre de 20 milliards de dollars et des taux de remboursement souvent très élevés et supérieurs à 95 % (Duflo, 2010). On pense que 500 millions de personnes bénéficient des services de microfinance (Christen *et al.*, 2004). Actuellement, on

place beaucoup d'espoir dans la microfinance comme instrument de lutte contre la pauvreté, dans les pays du Sud comme dans ceux du Nord²⁴. S'il en est ainsi, c'est sans doute en raison de l'expérience pionnière de mise en place de réseaux de microcrédit au Bangladesh par Mohammed Yunus et de la fondation en 1976 de la Grameen Bank (*banque du village*) par ce dernier. L'engouement pour la microfinance s'est accru depuis quelque temps avec certains événements. Les Nations Unies²⁵ ont déclaré l'année 2005 « Année internationale du microcrédit ». En 2006, Mohammed Yunus et la Grameen Bank ont reçu le prix Nobel de la paix. En 2008, une institution de microcrédit mexicaine, Compartamos, est entrée avec succès en bourse. Ces événements lui ont ainsi donné une nouvelle dimension publique, comme outil pour éradiquer la pauvreté et atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Malheureusement, certaines études montrent que tous les bénéficiaires des services financiers de la microfinance ne se hissent pas au-dessus du seuil de pauvreté. Les données collectées auprès de 2 931 institutions de microfinance (IMF) à l'occasion du sommet international du microcrédit indiquent que deux tiers des clients (67 %) sont en-dessous de ce seuil, ils vivent avec moins de 1 dollar US par jour (Helms, 2006). En fait, il existe un déficit dans l'offre de services financiers. Les pauvres extrêmes notamment demeurent marginalisés, la microfinance n'atteignant encore qu'une fraction du monde pauvre (Robinson, 2001 ; Christen *et al.*, 2004 ; Karpowicz, 2014).

Un pays comme le Cameroun illustre bien cette situation (Fouda-Owoundi, 2009). D'une part, il se caractérise par une situation *assez paradoxale*. Ses énormes potentialités économiques contrastent de façon étonnante avec le niveau de développement économique et social observé. En effet, il existe un faible niveau de développement humain,

²⁴Dans les pays industrialisés, le microcrédit s'est rapidement développé en Europe de l'Ouest et plus récemment en Europe centrale et orientale. Selon Nowak (2007), il est soutenu par l'Union Européenne, cela en raison de trois facteurs : l'importance grandissante des petites entreprises, le poids du chômage et de l'exclusion, l'importance du secteur informel. En France, il entre dans un ensemble d'instruments de lutte contre le chômage par la promotion de l'auto-emploi et de la création d'entreprise (Abdelnour, 2009).

²⁵Kofi Annan, alors Secrétaire Général de l'ONU, déclarait : *L'accès durable au microfinancement contribue à atténuer la pauvreté en générant des revenus, en créant des emplois, en donnant la possibilité aux enfants d'aller à l'école, en permettant aux familles d'obtenir des soins médicaux et en donnant les moyens aux populations de faire les choix qui répondent le mieux à leurs besoins. Le grand défi qui se dresse devant nous est d'aborder les contraintes qui font obstacle à la pleine participation des populations au secteur financier.*

qui se traduit par un niveau anormalement élevé de la pauvreté, qui lui-même se trouve amplifié par l'augmentation des inégalités (Avom et Carmignagni, 2008). Cette situation est d'autant plus préoccupante que si l'on s'en tient à la période allant de 2002 à 2007, les pays de la sous-région ont enregistré un taux de croissance moyen d'environ 8 %²⁶ par an, avec concomitamment une sensible amélioration du cadre macroéconomique. Malheureusement, selon l'Institut national de la statistique (2008), la proportion de la population vivant en-dessous du seuil de pauvreté monétaire n'a pas diminué dans le pays. D'autre part, il se caractérise aussi par une forte exclusion bancaire, due en général aux nombreuses imperfections existant sur le marché du crédit, la mauvaise exécution des contrats²⁷ (Jensen et Meckling, 1976 ; Hulme et Mosley, 1996), et plus particulièrement aux asymétries d'information (Stiglitz et Weiss, 1981). C'est donc un pays où l'on assiste depuis fort longtemps à la mise en place de mécanismes de financement alternatifs. On cite très souvent en exemple le développement des *tontines* dans le groupe ethnique *bamileké* basé dans la partie ouest du pays. Or selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD, 2005a), les pauvres constituent une composante essentielle des 80 % de la population mondiale n'ayant pas accès aux services financiers.

La réglementation : un déterminant majeur de l'efficacité de la microfinance

Définie comme l'ensemble des règles juridiques et administratives qui encadrent l'activité des IMF, la réglementation est l'endroit où se

²⁶Cette évolution est liée à celle de la hausse des prix des matières premières et en particulier du prix du pétrole.

²⁷La relation de crédit peut en effet être considérée comme une relation d'agence. Le prêteur (appelé *le principal*) loue une part de sa richesse au micro-entrepreneur (appelé *l'agent*). Celui-ci s'engage alors à rembourser le capital reçu et à lui servir des charges d'intérêt aux échéances et conditions arrêtées dans le contrat de prêt établi préalablement entre eux. Un problème d'agence se pose, puisque le banquier-prêteur est essentiellement préoccupé par la solvabilité de l'agent et la rentabilité des fonds prêtés, alors que ce dernier l'est uniquement par la rentabilité des capitaux empruntés. L'agent qui cherche à maximiser ses préférences est enclin à profiter de son avantage informationnel pour poursuivre ses propres intérêts au détriment de ceux du banquier-prêteur. De l'existence des asymétries d'information résulte selon Stiglitz et Weiss (1981) le rationnement du crédit. S'il est vrai que toute relation de crédit se caractérise par l'incertitude résultant de la difficulté d'évaluer *ex-ante* la qualité du demandeur (risque de sélection adverse) et *ex-post* le respect des termes du contrat (risque d'aléa moral), cette incertitude est plus grande dans les pays pauvres. En effet, la possibilité de la réduire par des garanties matérielles et la collecte d'informations financières résultant de comptabilités diverses y est très faible.

définit, comme le soulignent Bédécarrats et Marconi (2009), *une vision dominante de ce que doit être la microfinance, ainsi que le vecteur par lequel cette vision se diffuse et s'impose aux acteurs du secteur*. A ce titre, elle est un facteur décisif de cette vision, qui elle-même conditionne la capacité des IMF à contribuer au développement social et/ou à rester pérenne.

En effet, l'évolution de la finance informelle²⁸ et l'émergence dans les années 80 de la microfinance ont d'abord soulevé la question de savoir pourquoi le microcrédit. D'après certains, celui-ci est une réponse à l'échec des modes de financement antérieurs mis en place par les banques commerciales et les banques de développement (Lelart et Haudeville, 2003).

Le microcrédit est plus convenable aux micro-unités, ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises (Fischer, 1999 ; Hugon, 2004). En effet, l'intermédiation des coopératives financières est vraisemblablement plus apte à prendre en considération l'utilité des emprunteurs membres, comparativement aux banques, puisque ces coopératives sont moins enclines à engager un rationnement de crédit à leur égard.

Mais par la suite, la question des fondements du microcrédit a été posée en termes d'efficacité des IMF. Elle a été discutée sous l'angle d'un agent micro-économique qui recherche la maximisation de son profit et qui peut, pour arriver à ses fins, exclure le pauvre du crédit ou lui donner un crédit plus cher. Les études menées dans ce sens montrent que les démarches utilisées consistent généralement à estimer une frontière de coût ou une frontière de production, par des approches paramétriques ou non-paramétriques, et à mesurer l'efficacité par l'écart relatif par rapport à la frontière qui symbolise la meilleure pratique²⁹. Gonzalez-Vega (2003) par exemple a montré que l'offre courante des services financiers diffère de l'offre potentielle, parce que toutes les ressources disponibles pour la production des différents types de services financiers ne sont pas exploitées de manière efficiente. Il existe selon lui un écart qui sépare l'offre courante des services financiers et l'offre potentielle, cette dernière étant définie comme somme (volume, nombre, type) des services financiers qui peuvent être fournis, compte tenu des capacités actuelles, de l'infrastructure institutionnelle et des technologies financières. Dans son analyse, l'écart d'efficience est la résultante d'une politique

²⁸Voir Lelart (2002).

²⁹D'après la synthèse effectuée Berger et Humphrey (1997) sur 130 études portant sur 21 pays.

gouvernementale incorrecte, de l'absence d'incitations appropriées. Il propose donc que les politiques financières répressives et non incitatives soient abandonnées, puisque le cadre de supervision et de régulation détermine les types d'organisations financières qui sont autorisées à fonctionner. Pour réduire cet écart, d'autres analyses préconisent le changement des politiques et la création d'un cadre institutionnel incitatif permettant d'accroître l'efficacité de la microfinance et d'impulser un mouvement de celle-ci vers la frontière de production potentiellement réalisable (Gobeze, 2005).

Actuellement, le débat sur l'efficacité oppose les partisans de ce que l'on appelle *l'approche institutionnaliste* et les partisans d'une approche en termes de bien-être. Les premiers défendent un meilleur accès au microcrédit à tous et cela sur des bases solides et pérennes. Défendue par la Banque mondiale, cette approche voudrait inscrire la microfinance dans une optique de rentabilité des capitaux investis suite à l'adoption d'un statut de sociétés commerciales. Les seconds soutiennent par contre l'idée selon laquelle l'efficacité d'un programme de microcrédit doit s'évaluer à partir de *welfare studies* ou *household studies*, c'est-à-dire à partir de l'impact sur les conditions de vie des populations cibles (niveau de revenus, de nutrition, d'éducation des pauvres, accès aux services de santé, etc. (Hulme, 1997). De leur point de vue, la poursuite d'un but lucratif risque de conduire à une dérive de la mission sociale des institutions de microfinance (Guérin, 2000 ; Christen, 2001 ; Dichter et Harper, 2007 ; Guérin et Servet, 2005).

Cette divergence de vision a favorisé l'émergence d'un courant intermédiaire. Celui-ci voudrait promouvoir un équilibre satisfaisant entre les fonctions commerciales et de bien public de la microfinance. Il considère que la microfinance ne peut être efficace que si la performance économique s'accompagne de la performance sociale. Il met donc en avant le double objectif de résultat, social et financier (Christen *et al.*, 2006). Il a ainsi développé la notion de performance sociale (Lapenu et Doligez, 2007) et se trouve aussi à l'origine de la formation de réseaux de chercheurs et de praticiens. Il y a par exemple le Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)³⁰, qui lui-même a

³⁰Mis en place en 2004, le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres dont le siège se trouve à Washington est un programme financé par divers bailleurs de fonds dans le but d'accroître les ressources en microfinancement aux pauvres à travers des institutions pérennes et d'offrir une expertise technique.

proposé un outil, le Poverty Assessment Tool (PAT³¹) (Henry *et al.*, 2003) ; Helms, 2006). Il y a dans le même ordre d'idées le projet de recherche Social Performance Indicators (SPI).

Compte tenu de l'importance que revêt la réglementation au travers de sa capacité à façonner le rôle de la microfinance, l'objet de cette étude est d'examiner l'efficacité de la réglementation des IMF tant du point de vue théorique que pratique. La première partie est consacrée à la présentation du dispositif réglementaire, alors que la deuxième est consacrée à la présentation du dispositif de surveillance. La troisième partie quant à elle étudie la pratique de la réglementation et de la surveillance des institutions de microfinance. La quatrième et dernière partie porte une appréciation sur l'efficacité de la réglementation et de la surveillance de ces institutions au Cameroun.

Le dispositif réglementant la microfinance au Cameroun

Le dispositif réglementant la microfinance au Cameroun présente quelques traits caractéristiques, auxquels il convient d'ajouter les aspects réglementaires relevant d'autres réglementations, ainsi que les réglementations complémentaires en cours d'élaboration.

Les caractéristiques du dispositif

En avril 2002, le Comité Ministériel de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) a adopté le Règlement n°1/02/CEMAC/UMAC/COBAC relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la CEMAC. L'idée qui a prévalu était la reconnaissance de l'existence de besoins financiers non-satisfaits et la nécessité de mettre en place un cadre réglementaire pour *sécuriser l'épargne et favoriser le financement des initiatives*

³¹Le PAT est mis en œuvre à travers cinq étapes : (1) réaliser une enquête dont l'échantillon comporte des clients d'IMF et des non clients servant de population de contrôle, (2) générer pour chaque ménage un indice ou score de pauvreté en appliquant l'analyse en composantes principales (ACP), (3) partitionner la population de contrôle en quantiles dont le premier correspondrait à l'incidence de la pauvreté au sein de la population, (4) déterminer des «scores seuils» permettant de reproduire les quantiles obtenus à l'étape 3, (5) produire les fréquences des clients de l'IMF analysée dans chaque classe de scores identifiée à l'étape 4.

économiques de base. Contrairement à la loi et au décret de 1992³², ce texte se caractérise par quatre principaux traits : la délimitation de l'activité de la microfinance, l'organisation de celle-ci, les barrières à l'entrée, la fixation de normes de gestion et de contrôle à caractère international.

La délimitation des activités de la microfinance

Le Règlement fait apparaître nommément dans le discours officiel et pour la première fois le mot *microfinance*. Il définit celle-ci comme *une activité exercée par des entités agréées n'ayant pas le statut de banque ou d'établissement financier [...] et qui pratiquent, à titre habituel, des opérations de crédit et ou de collecte de l'épargne et offrent des services financiers spécifiques au profit des populations évoluant pour l'essentiel en marge du circuit bancaire traditionnel*. Il circonscrit en outre les opérations qui peuvent être effectuées par ces entités exclusivement à l'intérieur de l'État où se trouve implantée l'institution de microfinance. Ces opérations portent principalement sur la collecte de l'épargne, les opérations de crédit, les placements financiers auprès de banques ou en bons du Trésor, ainsi que sur la collecte d'autres ressources. Ils portent à titre accessoire sur la location de coffre-fort, les opérations de crédit-bail, l'intermédiation dans les opérations en devises avec les banques pour compte de la clientèle. En outre, ces institutions peuvent émettre des moyens de paiements définis comme tout procédé technique ou support utilisé en vue d'assurer le transfert de fonds à l'intérieur du pays. Dans ce cas, les formules de chèque délivrées ne peuvent servir que pour un tirage sur une même place ou au sein d'un même réseau.

Pour ce Règlement, les institutions de microfinance ne sont donc pas des établissements de crédit (banques ou établissements financiers), notamment au sens de l'ordonnance n°85/002 du 31 avril 1985 relative

³²Après que la microfinance ait évolué dans un flou juridique, elle a bénéficié de son tout premier cadre réglementaire grâce aux lois n°90/053 de décembre 1990, relative à la liberté d'association, et n°92/006 d'août 1992 relative aux sociétés coopératives et aux groupes d'initiative commune. C'est ainsi que le décret d'application de la loi de 1992 (décret n°98/300/PM du 9 septembre 1998), fixant les modalités d'exercice des activités coopératives d'épargne et de crédit, a arrêté les modalités d'agrément, d'inspection et de contrôle des coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC). Ce texte introduisait pour la première fois la procédure d'agrément dans le secteur, notamment par l'autorité monétaire après avis conforme de la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC). Il introduisait en même temps l'inspection sur pièces et sur place, ainsi que le contrôle en ce qui concerne la qualité de la situation financière, de la gestion comptable et le respect des règles déontologiques de la profession. Il assujettissait par ailleurs les COOPEC à la production d'un rapport annuel.

à l'exercice de l'activité des établissements de crédit et de la convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les États de l'Afrique centrale. En effet, les établissements de crédit y sont définis, à la suite de la loi bancaire française du 24 janvier 1983, comme des organismes qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque. Celles-ci comprennent la réception de fonds du public, l'octroi de crédits, la délivrance de garanties en faveur d'autres établissements, la mise à la disposition de la clientèle et la gestion de moyens de paiement. Elles peuvent être effectuées concomitamment avec des opérations connexes (opérations de change, opérations sur or, métaux précieux et pièces, location de coffres forts, etc.). Si au sens de l'ordonnance citée plus haut les établissements financiers peuvent être identifiés par le fait qu'il leur est interdit de collecter des fonds du public ainsi que par l'objet pour lequel ils ont été agréés (établissement de promotion de la consommation, de promotion des investissements ou de courtage financier), les banques quant à elles se distinguent par le monopole de certaines opérations de banque, et en particulier celles relatives à la mise à disposition de la clientèle et la gestion de moyens de paiement.

L'organisation du secteur

En ce qui concerne l'organisation de la microfinance, le Règlement en question définit, d'une part, les catégories d'établissements de microfinance, d'autre part, des formes sous lesquelles la microfinance peut être exercée.

En effet, il est prévu un classement des établissements en trois catégories. La première comporte les établissements de type associatif, coopératif ou mutualiste qui procèdent à la collecte de l'épargne³³ de leurs membres qu'ils emploient en opérations de crédit, et exclusivement au profit de ceux-ci. Pour cette catégorie, il n'est pas exigé de capital minimum ou de dotation minimum. La deuxième quant à elle correspond à ceux qui sont constitués en société anonyme, et qui collectent l'épargne³⁴ et octroient des crédits aux tiers. Ces établissements sont astreints à un capital minimum, fixé à 50 millions de

³³Il s'agit ici des fonds autres que les cotisations des membres.

³⁴Dans ce cas, il s'agit des fonds recueillis par l'établissement auprès du public sous forme de dépôts.

francs. La troisième catégorie par contre regroupe les établissements qui accordent des crédits aux tiers, sans exercer l'activité de collecte de l'épargne. Il s'agit des sociétés qui accordent des crédits destinés à une filière ou des sociétés de caution mutuelle. Le capital minimum de cette catégorie est fixé à 25 millions de francs. Selon les informations données en juillet 2008 par le Ministère en charge des finances³⁵, il apparaît que 91,9 % des établissements enregistrés sont en première catégorie.

En outre, ce Règlement prescrit la forme sous laquelle la microfinance peut être exercée. Il y est prévu qu'elle soit exercée soit de manière indépendante (établissements individuels), soit à l'intérieur d'un réseau. En 2008, sur 408 établissements agréés, 53 % appartenaient à un réseau, alors que les établissements fonctionnant de façon indépendante représentaient seulement 46, 81 %.

Le réseau est défini comme un ensemble d'établissements agréés animés par un même objectif et qui ont volontairement choisi de se grouper afin d'adopter une organisation et des règles de fonctionnement communes. Il doit avoir à cet effet un *organe faitier*, qui est un établissement disposant d'un capital approprié et de certaines prérogatives, à savoir la représentation du réseau auprès des tiers, la préservation de sa liquidité, l'organisation de la gestion des excédents de ressources des établissements membres, la définition des normes et procédures comptables conformes au plan comptable de la profession, la mise en place d'un système de contrôle interne au réseau, le contrôle du respect des normes prudentielles, l'exercice du pouvoir disciplinaire, etc.

Ces établissements sont obligés de souscrire des parts sociales de l'organe faitier, de participer aux frais de son fonctionnement, de lui verser une partie des ressources collectées et de participer le cas échéant à la reconstitution de ses fonds propres. Il importe aussi de noter que le réseau peut se doter d'un organe financier, qui est un établissement de crédit devant être agréé et régi par les conventions bancaires en vigueur, et qui a principalement pour fonction de recycler ses excédents de ressources. Par ailleurs, les établissements doivent être classés et immatriculés au registre spécial du Conseil national du crédit (CNC). Ils doivent en outre adhérer à l'Association professionnelle des établissements de microfinance (APEMF) de leur État. Cette dissociation a pour principale fonction d'assurer la défense des intérêts collectifs des établissements.

³⁵Ministère des Finances, construit à partir des informations publiées dans le quotidien *Cameroon-Tribune* du 17 juillet 2008.

Les barrières à l'entrée

Si la réglementation antérieure fixant les modalités d'exercice des activités des coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) soumettait ces activités à l'agrément de l'Autorité monétaire après avis conforme de la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC), la réglementation mise en place en 2002 se caractérise par un renforcement de cette disposition. En effet, elle prévoit une cascade d'agréments : l'agrément de l'établissement lui-même dans l'une des catégories prévues, l'agrément des dirigeants et celui des commissaires aux comptes.

Premièrement, elle soumet l'agrément de l'établissement à un grand formalisme. Le dossier à soumettre en double exemplaire à l'Autorité monétaire doit comprendre les pièces et renseignements suivants : une demande timbrée ; un certificat d'enregistrement ou d'inscription ; le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive ; les statuts de l'établissement ; la liste des membres fondateurs ou des actionnaires ; les membres du conseil d'administration (CA) ; les pièces attestant des versements au titre de la libération des parts souscrites, accompagnées des relevés bancaires ; les prévisions d'activité, d'implantation et d'organisation sur trois ans ; ainsi que le détail des moyens techniques et financiers dont la mise en œuvre est prévue. Il doit être transmis à la COBAC pour avis conforme. Si celle-ci ne se prononce pas au bout de trois mois, cela vaut avis conforme. Lorsque l'agrément est accordé, la décision correspondante est publiée au Journal officiel, dans un Journal d'annonces légales ou dans le Bulletin de la COBAC. Elle doit indiquer la catégorie dans laquelle l'établissement est classé, ainsi que les opérations qu'il est autorisé à réaliser.

Par ailleurs, lorsqu'un établissement agréé à titre individuel souhaite intégrer un réseau, il est tenu de solliciter à travers un dossier une autorisation préalable de la COBAC. Ce dossier doit être introduit par l'organe faitier et comporter divers documents, comme les documents comptables des trois derniers exercices, le projet de contrat d'adhésion fixant les droits et obligations réciproques, etc. Dans le même ordre d'idées, l'exercice des fonctions d'organe faitier est subordonné à un agrément de l'Autorité monétaire, après avis conforme de la COBAC. Le dossier de demande d'agrément comporte aussi plusieurs types de pièces, dont le nombre s'élève au total à quatorze (14). Il doit démontrer la capacité de l'organe faitier à assumer l'ensemble des attributions qui lui sont dévolues par la réglementation.

Deuxièmement, l'agrément des dirigeants et des commissaires aux comptes fait également l'objet d'une demande. Celle-ci doit comporter entre autres pièces les copies de diplômes, le certificat de domicile, un extrait de casier judiciaire. Pour les commissaires aux comptes, il y a en plus l'acte d'agrément CEMAC en qualité de comptable ou d'expert-comptable, ainsi qu'une copie d'inscription à l'Ordre national des comptables ou experts comptables. Mais il existe des conditions particulières applicables à chaque catégorie de personne.

Pour les dirigeants des établissements, ces conditions varient selon qu'il s'agit des EMF indépendants ou affiliés à un réseau. Dans le cas des EMF indépendants, lorsque le total de bilan ne dépasse pas 250 millions, l'établissement est dirigé par un responsable agréé. Au-delà de ce seuil et jusqu'à un seuil de 500 millions, il est dirigé par deux responsables agréés, dont l'un au moins doit être titulaire d'un diplôme au moins égal au Baccalauréat et disposer d'une expérience professionnelle de 5 ans au moins dans le domaine bancaire, associatif ou coopératif. Si le total de bilan dépasse le seuil précédent, le dirigeant doit être au moins titulaire d'une licence en sciences économiques, bancaires, financières, juridiques ou de gestion et justifier de solides références et d'une expérience professionnelle de 5 ans dans une fonction d'encadrement de haut niveau. En l'absence d'un tel diplôme, une expérience professionnelle de 10 ans dans une fonction d'encadrement de haut niveau est requise.

Dans le cas par contre des établissements affiliés, lorsque le total du bilan est inférieur à 500 millions, l'établissement est dirigé par un responsable agréé. Au-delà de ce montant et jusqu'à un milliard, l'établissement est dirigé par deux personnes responsables dont l'une au moins doit avoir le Baccalauréat ou tout autre diplôme jugé équivalent et une expérience d'au moins deux ans dans les domaines bancaire, associatif ou coopératif. Si ce montant dépasse un milliard, l'établissement est dirigé par deux responsables agréés.

Pour les organes faïtiers, la direction doit être assurée par deux personnes responsables au moins. Ces responsables doivent être agréés. Ils doivent être titulaires d'au moins une licence en sciences économiques, bancaires, financières, juridiques ou de gestion ou de tout autre diplôme reconnu équivalent et justifier de solides références et d'une expérience professionnelle de 5 ans au moins dans une fonction d'encadrement de haut niveau en matière bancaire, coopérative ou associative.

En ce qui concerne les commissaires aux comptes, ils ne peuvent procéder à la certification des comptes dans les EMF de première catégorie dont le total du bilan est compris entre 50 et 500 millions que si l'on est au moins un comptable agréé par la CEMAC. Il en est de même pour les EMF de deuxième et troisième catégories dont le total est inférieure ou égal à 500 millions. Au-delà de ce montant, l'établissement doit être contrôlé par un commissaire aux comptes qui est un expert-comptable agréé par la CEMAC.

Il convient aussi de noter que les établissements classés en troisième catégorie constitués en projet de microcrédit sont soumis quant à eux à une autorisation préalable de la COBAC. Pour les projets qui résultent de conventions signées avec des partenaires autres que l'État, la demande d'autorisation préalable doit contenir l'ensemble des conventions concernées. Par contre, pour ce qui est de l'ouverture d'un guichet ou d'une agence par les établissements de deuxième catégorie, celle-ci est soumise à l'autorisation préalable de l'Autorité monétaire après avis du CNC. L'ouverture d'un guichet ou d'une agence par les structures de première et de troisième catégories est soumise quant à elle à une simple déclaration à l'Autorité monétaire, à la COBAC et au CNC.

Des normes de gestion et de surveillance à caractère international

Quant aux normes de gestion et de surveillance, on considèrera d'abord le cas des normes de gestion, avant de voir celles relatives à la surveillance.

Le cas des normes de gestion

Divers règlements de la COBAC fixent les normes en matière de gestion auxquelles sont assujettis les EMF. L'objectif visé est de garantir leur liquidité, leur solvabilité, leur équilibre financier, et plus généralement la pérennité du secteur de la microfinance. C'est ainsi que depuis avril 2002, les établissements se voient appliquer différents ratios prudentiels³⁶, dont certains ont un caractère général (Tableau 2.1) et d'autres un caractère spécifique (Tableau 2.2).

Les normes à caractère général sont celles à l'image de ce qui est prévu pour les établissements de crédit, c'est-à-dire pour les banques et les établissements financiers. Les normes spécifiques quant à elles sont propres aux EMF.

³⁶Il a néanmoins été accordé aux différents établissements un délai de 5 ans pour se mettre en règle.

Tableau 2.1
Normes prudentielles à caractère général

| <i>Normes de gestion</i> | <i>Établissements assujettis</i> | <i>Référence des textes</i> |
|--|---|---|
| Respect en permanence d'un rapport de couverture des risques (montant fonds propres nets et montant des risques liés aux opérations avec la clientèle dont les crédits) fixé à 10 % | EMF en général | Règlement COBAC EMF2002/07 relatif à la couverture des risques |
| Respect en permanence d'un rapport minimum entre le montant des fonds propres nets et l'ensemble des risques encourus sur les opérations avec la clientèle : - Risques encourus < 15 % fonds propres nets - Risques encourus < 25 % des fonds propres nets | EMF première catégorie EMF deuxième et troisième catégorie | Règlement COBAC EMF2002/08 relatif à la division des risques |
| Respect en permanence d'un rapport de couverture des risques (montant ressources permanentes sur immobilisations corporelles) à un minimum de 100 % | EMF en général | Règlement COBAC EMF2002/09 relatif à la couverture des immobilisations par les EMF |
| Respecter un rapport minimum entre leurs disponibilités et leurs exigibilités à moins de trois (rapport de liquidité) de 100 % | EMF en général | Règlement COBAC EMF2002/14 relatif à la liquidité des EMF |
| Respecter les limites suivantes dans les prises de participation : - 5 % des fonds propres nets au maximum par participation - 15 % des fonds propres au maximum pour l'ensemble des participations | EMF en général | Règlement COBAC EMF2002/16 relatif à la prise de participation des EMF |
| Limiter l'encours net des crédits par caisse et par signature en faveur des actionnaires, administrateurs, dirigeants et personnel : - 20 % des fonds propres nets au maximum | EMF en général | Règlement COBAC EMF2002/10 relatif aux engagements des EMF en faveur de leurs actionnaires, dirigeants administrateurs et personnel |

Source : Construction de l'auteur à partir des textes BEAC (2002a).

Le cas des mesures de contrôle et de surveillance

Les mesures de contrôle et de surveillance prévues depuis le Règlement de 2002 sont également à l'image des dispositions relatives aux établissements de crédit. En effet, ce Règlement prescrit le contrôle interne et le contrôle externe tout comme cela est le cas pour les banques et

Tableau 2.2
Normes prudentielles à caractère spécifique

| <i>Normes de gestion</i> | <i>Établissements assujettis</i> | <i>Référence des textes</i> |
|---|--|---|
| Respecter un rapport minimum entre leurs emplois et engagements et leurs ressources (coefficient de couverture des crédits par les ressources disponibles) : - de 70 % - de 65 % | EMF de première et deuxième catégorie indépendants et organes faitiers EMF affiliés à un réseau | Règlement COBAC EMF2002/12 relatif à la couverture des crédits par les ressources disponibles |
| Respecter un rapport minimum entre les fonds propres nets et les lignes de financement (coefficient de recours aux lignes de financement) de 50 % | EMF de première et deuxième catégorie | Règlement COBAC EMF2002/13 relatif aux conditions de recours aux lignes de financement extérieur |
| Constituer une réserve obligatoire : - de 20 % de l'excédent de l'exercice sans limitation de montant et de durée - de 15 % des bénéfices à affecter sans limitation de durée et de montant. | EMF première catégorie EMF de deuxième et troisième catégorie | Règlement COBAC EMF2002/06 relatif à la constitution des réserves |
| Constituer dès la création un fonds de solidarité destiné à faire face aux déficits d'exercice : - au moins 40 en permanence du capital constitué après imputation des déficits d'exercice | EMF première catégorie | Règlement COBAC EMF2002/05 relatif aux conditions de constitution de fonds de solidarité |
| Limiter les opérations autorisées à titre accessoire (location de coffre-fort, approvisionnement en devises et chèques de voyage pour compte de la clientèle, crédit-bail, achat de biens pour compte de la clientèle) : - 20 % au plus du produit d'exploitation. | EMF en général | Règlement COBAC EMF2002/02 relatif à la limitation des opérations autorisées à titre accessoire |
| Présenter un nombre maximum de membres : - 15 sociétaires ou membres - 30 sociétaires ou membres - 5 établissements affiliés dont 2 avec expérience de 2 ans au moins | EMF affiliés à un réseau EMF indépendants Organes faitiers | Règlement COBAC EMF2002/11 fixant le nombre des sociétaires et le maximum de parts détenus par un même membre |
| Ne pas détenir en tant que sociétaire plus de 20 % des parts sociales. | Pour les EMF de première catégorie | |

Source : Construction de l'auteur à partir des textes BEAC (2002b).

les établissements financiers. Il prescrit pareillement la surveillance de la COBAC, selon les mécanismes que nous verrons par la suite. Par ailleurs, ce Règlement comporte des aspects qui relèvent d'autres réglementations.

Les aspects réglementaires relevant d'autres dispositions

De ce point de vue, il y a, d'une part, l'application des principes comptables du code OHADA (Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique), d'autre part, l'encadrement de certaines opérations par la réglementation des changes.

L'application des principes comptables du code OHADA

Le Secrétariat général de la COBAC a élaboré un plan comptable des EMF (PCEMF). Adopté en avril 2009 sous réserve de quelques révisions, ce plan reprend les principes généraux de comptabilité édictés par le plan OHADA, comme les principes de prudence, de régularité, de transparence, de sincérité, de continuité d'exploitation, de permanence des méthodes, etc.. Il a pour socle le plan comptable des établissements de crédit en vigueur dans la zone CEMAC depuis 1996. Il répond globalement à un souci d'harmonisation avec ce dernier, aussi bien sur le plan du fond en ce qui concerne la répartition des classes et des comptes, que sur celui de la forme et notamment la présentation du bilan par ordre de liquidité et d'exigibilité croissante. Selon ses auteurs, cela se justifie par *la similitude quasi parfaite des métiers de base [...] en cours dans les établissements de microfinance, d'une part, dans les banques et les établissements financiers, d'autre part*. Cela permettrait aussi de faciliter l'agrégation éventuelle du secteur bancaire avec celui de la microfinance.

Il faut cependant noter que ce plan comporte quelques innovations liées à la spécificité du secteur de la microfinance, à savoir l'introduction de la consolidation des comptes pour les IMF organisés en réseau ainsi que la modification de la procédure de comptabilisation des opérations de crédit-bail. De plus, il prévoit des innovations qui touchent les comptes de capitaux permanents (classe 1), les comptes des immobilisations (classe 2), les comptes des opérations avec la clientèle (classe 3), les comptes de trésorerie et d'opérations interbancaires (classe 5), ainsi que les comptes de charges et de produits.

L'encadrement de certaines opérations par la réglementation des changes

En outre de l'application des principes comptables du code OHADA, les EMF sont soumis au Règlement CEMAC n°02/00/CEMAC/UMAC/

CMP-93/11 portant Harmonisation de la réglementation des changes dans les États membres de la CEMAC, notamment au titre des opérations autorisées à titre exceptionnel. Ladite réglementation s'applique en ce qui concerne l'approvisionnement auprès des établissements bancaires en devises et chèques de voyage pour les besoins de la clientèle. N'ayant pas la qualité d'intermédiaires agréés, laquelle revient aux banques, ces établissements sont donc soumis indirectement à deux principales dispositions. Il y a en premier lieu, celle relative au régime de change et selon laquelle les cours d'achat et de vente des devises autres que l'euro sont établis sur la base du taux de change fixe du Franc CFA par rapport à l'euro et des cours de ces devises par rapport à l'euro sur les marchés de change. Il y a en second lieu, celle relative aux transactions portant sur les voyages et qui est détaillé dans le Tableau 2.3, qui récapitule les limites réglementaires d'allocation de devises par catégorie de personnes, ainsi que les conditions.

Ces dernières conditions correspondent aux documents justificatifs que les intermédiaires agréés sont tenus de vérifier au moment de l'allocation de devises aux voyageurs.

Tableau 2.3

Limites réglementaires d'allocations de devises

| <i>Types de bénéficiaires ou de voyage hors CEMAC</i> | <i>Limites d'allocation de devises en contre-valeur en francs CFA</i> | <i>Justificatifs à apporter par les voyageurs</i> |
|---|--|---|
| Voyages touristiques | 200 000/jour ; 4 millions par voyage maximum | Document de voyage en cours de validité + titre de transport. |
| Voyages d'affaires | 500 000/jour ; 10 millions par voyage maximum | Carte professionnelle + Document de voyage en cours de validité + titre de transport. |
| Voyages d'études (étudiants et stagiaires) | 5 millions, soit 6 mois de bourse + frais scolarité | Carte d'étudiant ou attestation d'inscription ou de bourse + Document de voyage en cours de validité + titre de transport |
| Missions officielles (fonctionnaires et agents de l'état) | Montant des frais de mission versés ou 200000 dans la limite de 4 millions | Un ordre de mission + Document de voyage en cours de validité + titre de transport |
| Voyages pour soins médicaux (malades) | 250 000/jour ; 5 millions maximum avec possibilité de réajustement | (non indiqué) |
| Activités sportives, expositions, pèlerinages, etc. | 200 000/jour ; 4 millions par voyage maximum | Document de voyage en cours de validité + titre de transport |

Source : CEMAC (2000).

Les réglementations complémentaires

Au regard du règlement CEMAC relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance (article 21), les EMF sont classés et immatriculés au registre spécial du CNC. En outre, les conditions de leur fonctionnement, notamment leurs relations avec la clientèle relèvent de la compétence de celui-ci. Dans ce cadre, le CNC a soumis à l'Autorité monétaire deux importants textes qui, s'ils sont signés, viendront compléter le dispositif réglementaire précédemment présenté.

Il y a, d'une part, la *décision à caractère général fixant les procédures d'immatriculation et de radiation, d'ouverture et de fermeture des guichets et agences des établissements de microfinance*. Selon ce projet, les EMF agréés sont tenus de solliciter leur immatriculation au registre spécial du CNC, en soumettant à son Secrétaire général un dossier comportant de nombreuses pièces (dix au total). Celui-ci à son tour est chargé de soumettre à la signature du Président dudit Conseil un projet de décision à caractère individuel portant immatriculation de l'établissement, dans un délai maximum de 15 jours. Cette immatriculation entraîne une autorisation d'ouverture du siège social de l'EMF dans les douze mois qui suivent. L'EMF doit informer le CNC de l'ouverture effective au public de ses bureaux, du nombre d'agents permanents, des restrictions d'exploitations, des horaires prévues pour l'ouverture et la fermeture des bureaux. Toute délocalisation d'une agence doit être portée trois mois avant à sa connaissance et celle du président. Elle doit s'accompagner d'une présentation des motifs et des mesures prises pour l'information des épargnants.

En outre, toute ouverture d'un guichet ou d'une agence doit être soumise à l'autorisation préalable du CNC. Pour les EMF de deuxième catégorie, la demande d'ouverture doit être accompagnée d'une étude de marché sur la rentabilité socio-économique, ainsi que des informations sur le nombre de Camerounais qui y travailleront, la qualification professionnelle du chef d'agence et la nature des services à offrir à la clientèle. L'autorisation de l'Autorité monétaire est rendue sous forme d'une décision préparée par le CNC. De même, toute fermeture d'agence ou de guichet doit être portée à la connaissance du Président, en indiquant les motivations ainsi que les mesures prises pour la sauvegarde des intérêts de la clientèle.

Il y a, d'autre part, le projet de loi portant définition et répression de l'usure. Ce projet quant à lui part du fait que depuis la suppression le 3 juillet 2008 (Décision n°5 du Comité de politique monétaire de la

Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC)) du taux débiteur maximum, différents taux de base et effectifs annuels sont pratiqués par les banques. Ceci a pour effet de fausser le jeu de la concurrence et de rendre le coût final du crédit très élevé et peu incitatif. Il propose donc une méthode unique de calcul du taux de sortie des établissements de crédit, basée sur une formule arithmétique, elle-même incluant toutes les composantes du coût du crédit. Il propose aussi un taux maximal effectif s'appliquant aux opérations de prêts ou taux d'usure, qui est réprimé par les dispositions de l'article 325 du Code pénal. Selon ce projet de loi, est considéré comme un prêt usuraire, tout prêt dont le taux effectif global excède de plus d'un tiers le taux effectif global moyen pratiqué au cours du semestre précédent par les établissements de crédit pour des opérations de même nature comportant des risques analogues. A ce dispositif réglementaire s'ajoute le cadre institutionnel et les mécanismes de surveillance.

Le cadre institutionnel et les mécanismes de surveillance

On examinera d'abord le cadre institutionnel, ensuite les instruments et les mécanismes de surveillance.

Le cadre institutionnel de surveillance

La surveillance des EMF relève des acteurs suivants: la COBAC, l'Autorité monétaire, l'Association professionnelle des établissements de microfinance, le CNC et l'Organe faitier. En ce qui concerne la COBAC, il convient de souligner qu'elle a une mission de supervision qui consiste en un contrôle technique. Elle dispose d'un pouvoir réglementaire, d'un pouvoir administratif et d'un pouvoir de contrôle. Elle est donc chargée de manière générale de veiller au respect par les établissements de crédit des dispositions législatives ou réglementaires édictées par les Autorités nationales, par le Comité ministériel de l'Union monétaire d'Afrique centrale (UMAC), par la BEAC ou par elle-même et qui leur sont applicables, et de sanctionner les manquements constatés. Elle est chargée en particulier de contrôler les conditions d'exploitation des établissements, de veiller à la qualité de leur situation financière ainsi qu'à l'intégrité du système bancaire

et financier. Elle doit en outre assurer le respect des règles déontologiques de la profession. On peut dire, si l'on se réfère à l'article 53 du Règlement relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'Activité de microfinance, que ces prérogatives s'appliquent de manière identique aux EMF. S'agissant par contre de l'Autorité monétaire, celle-ci a une mission de régulation qui porte sur l'orientation de l'activité de la microfinance. Cette dimension politique consiste en la mise en place d'un certain nombre de politiques sectorielles. En outre, elle a un pouvoir administratif en matière d'agrément, ainsi qu'un pouvoir de police consistant à surveiller que les EMF qui fonctionnent disposent effectivement d'un agrément, et le cas échéant à procéder à la fermeture des établissements. Elle dispose aussi d'un pouvoir réglementaire portant en particulier sur la protection des déposants.

Les instruments et mécanismes de surveillance

Le contrôle interne précédemment évoqué est exercé au sein de l'établissement par ses propres organes, notamment l'organe exécutif composé de l'ensemble des personnes qui assurent la direction générale et l'organe délibérant (CA, conseil de surveillance). Tout établissement est tenu à cet effet de se doter d'un système de contrôle interne, c'est-à-dire d'un ensemble de dispositions décidées par l'organe délibérant et mis en œuvre par l'organe exécutif et l'ensemble du personnel en vue de s'assurer que les activités de l'établissement sont convenablement maîtrisées à tous les niveaux. Plus précisément, ce système doit permettre à l'établissement de vérifier que ses opérations, son organisation et ses procédures internes sont conformes à la réglementation en vigueur, aux normes et usages professionnels. Il permet aussi de vérifier le respect des limites fixées en matière de prises de risques, notamment pour les crédits accordés aux membres ou à la clientèle. Il doit permettre en outre de veiller à la qualité de l'information comptable et financière, ainsi qu'à sa conservation.

Quant au contrôle externe, celui-ci est effectué une fois par an par les commissaires aux comptes ou les auditeurs externes. Il permet la certification des comptes et donne lieu à la rédaction d'un rapport à l'attention de la COBAC et de l'Autorité monétaire. Pour les EMF organisés en réseau, l'organe faîtière doit définir et mettre en place les mesures nécessaires pour assurer la cohésion du réseau et

garantir son équilibre financier, notamment le respect des normes prudentielles par les établissements affiliés. Il a la responsabilité de la mise en place du système de contrôle interne du réseau, conformément aux exigences des autorités chargées de la supervision. Il dispose de l'exercice de la mise en application des mesures de redressement arrêtées et des sanctions pécuniaires à l'égard des affiliés. Il a l'obligation d'effectuer régulièrement le contrôle des établissements affiliés, et élaborer à ce sujet un rapport chaque année à l'attention de la COBAC.

Pour les raisons précédemment vues, la surveillance des établissements est exercée à titre principal par la COBAC. Toutes les personnes dont le concours peut être requis à cet effet sont tenues de satisfaire aux demandes qui leur sont adressées. Cette surveillance s'exerce à travers des contrôles sur place et sur pièces. Pour le contrôle sur pièces, les EMF sont tenus d'élaborer et de transmettre aux organes de contrôle les documents recensés dans le Tableau 2.4 selon une périodicité de six mois en général. Pour le contrôle sur place, il revient au Secrétariat général de la COBAC d'arrêter le programme des enquêtes. Mais celles-ci peuvent aussi être diligentées par son Président.

Au terme de l'étude du dispositif réglementaire et de surveillance des activités de la microfinance, on observe qu'il y a en présence deux pré-occupations non conciliables : la recherche de la performance sociale et

Tableau 2.4
Documents destinés à la surveillance des EMF

| <i>Types de documents</i> | <i>Périodicité de transmission</i> |
|---|------------------------------------|
| <i>États relatifs à la situation patrimoniale et financière :</i> | |
| - Situation comptable (bilan) | 6 mois |
| - Compte d'exploitation | 1 an |
| <i>États destinés au respect des normes de gestion :</i> | |
| - Déclaration des participations | 6 mois |
| - Déclaration des crédits en faveur des actionnaires ou associés, des dirigeants, des administrateurs et du personnel | |
| - Calcul du rapport de liquidité | |
| - Calcul du coefficient de transformation | |
| - Calcul du ratio de couverture des immobilisations | |
| - Calcul du ratio de couverture des risques | |
| - Calcul des fonds nets (pour les EMF des deuxième et troisième catégories) | |
| - Calcul des fonds patrimoniaux nets (pour les EMF de première catégorie) | |

Source : BEAC (2002c).

la recherche de la stabilité financière des institutions de microfinance. Cela n'est pas sans soulever des difficultés dans la pratique de la réglementation et de la surveillance comme nous allons maintenant le voir.

La pratique de la réglementation et de la surveillance

Nous nous limiterons ici à l'étude des difficultés liées à la pratique de la réglementation/surveillance, et il convient aussi de dégager les défis à relever.

Les aspects pratiques de la mise en œuvre de la réglementation

L'application du dispositif réglementaire et de surveillance est effective selon le Secrétariat général de la COBAC. Elle est cependant mise en mal par un ensemble de difficultés qui en limitent la portée.

La différence de vision

Il y a d'abord les difficultés liées à la différence de vision de la microfinance entre les acteurs. Selon certaines sources, la microfinance est considérée par le gouvernement comme un instrument de lutte contre la pauvreté, qui doit être encadré et soutenu. Dans cette optique, le secteur fait l'objet d'une réflexion depuis février 2008, notamment dans le cadre du Plan d'action en vue du renforcement de l'intermédiation financière (PARIF). Cette réflexion se veut nationale et s'appuie sur l'idée selon laquelle la microfinance constitue une pratique ancienne au Cameroun. A cet égard, celle-ci est perçue comme un prolongement des activités socio-culturelles. Cette vision crée actuellement de la part du Ministère en charge des finances une volonté de reprendre une partie du contrôle des EMF et de laisser à la COBAC uniquement le contrôle des ratios prudentiels. Il existe dans le même ordre d'idées la volonté de réfléchir sur la possibilité d'autoriser les EMF à se refinancer au marché monétaire. Mais cette vision nationale n'est pas entièrement partagée par les responsables de la COBAC, qui sont plutôt animés par la logique de la bancarisation et de l'inclusion financière.

De cette différence de perception et des comportements qu'elle engendre du côté des différents intervenants naissent dans la pratique des problèmes. C'est le cas en matière d'agrément, où certains Projets à enjeux financiers importants avec des partenaires extérieurs, comme l'Agence Française de Développement (AFD), sont agréés sans respecter la réglementation. C'est aussi le cas de nombreux établissements qui fonctionnent sans être agréés, leur fermeture n'étant pas toujours possible en raison de considérations politiques, ou encore de la corruption. C'est encore le cas en matière de tarification, où les conditions de taux d'intérêt demeurent jusqu'à présent libres et ceux-ci par conséquent d'un niveau très élevé. Selon les enquêtes du Secrétariat général de la COBAC, le taux débiteur appliqué sur les opérations de crédit peut atteindre 78 % par an pour certaines EMF. Cette pratique de taux élevés induit la création par certaines banques de départements de microfinance, qui doivent leur permettre d'accéder à la petite clientèle et d'échapper ainsi au contrôle que la BEAC exerce sur eux au niveau de leur propre marché. Si l'exemple de la banque Afriland First Bank avec les Mutuelles communautaires de crédit (MC2) est ancien, on dispose de deux exemples récents sur ce comportement. Il y a le cas de la SGBC avec *Advance finance* et celui de la BICEC avec ACEP. Ce dernier est un projet de microcrédit financé par l'AFD, mais qui est arrivé à son terme avec un important reliquat de fonds. Il a donc été racheté par cette banque, l'objectif étant la poursuite de son activité. Par ailleurs, on déplore le comportement parfois ambigu du gouvernement, qui fait parfois preuve d'une tolérance administrative en porte à faux avec la réglementation à l'égard de nombreuses COOPEC qui fonctionnent sans être en règle. En outre, certaines personnes pour qui la microfinance constitue un *business* et non un moyen de lutte contre la pauvreté bénéficieraient de sa part de faveurs particulières pour entrer dans le secteur. On peut comprendre pourquoi beaucoup d'EMF de 1^{ère} catégorie sont passés en deuxième catégorie sans disposer de suffisamment de fonds propres. Ces EMF collectent aujourd'hui des dépôts et se livrent à des opérations de crédits ne présentant pas toujours de rentabilité et constituant une menace pour leur pérennité.

Les faiblesses organisationnelles

Il y a ensuite les difficultés liées aux faiblesses organisationnelles. De ce point de vue, on peut relever le fait que la surveillance ne soit pas

exhaustive. En effet, l'organisation de la COBAC prévoit que la surveillance soit permanente et se fasse à l'aide d'un outil informatique fonctionnant de manière identique à celui qui existe pour les banques. Cela suppose la disponibilité de l'information comptable. Or le Plan comptable des EMF n'a été adopté qu'en avril 2009, sous réserve d'ailleurs de quelques révisions, et n'a pu être diffusé auprès des intéressés qu'à partir d'avril 2010. Cette situation a pour conséquence la pratique de différentes comptabilités, quand celles-ci existent ; ce qui rend difficile l'agrégation de l'information financière pour les établissements qui font depuis 2007 les déclarations requises. La COBAC est ainsi obligée de recourir à des enquêtes statistiques afin d'avoir une information complémentaire.

Par ailleurs, il se pose le problème des ressources humaines qualifiées nécessaires au traitement des dossiers. Ce problème apparaît au niveau du Ministère en charge des finances, dans la Sous-Direction qui a été créée pour s'occuper de la microfinance et qui gère les dossiers de demande d'agrément. Cette sous-direction dispose d'un personnel constitué de fonctionnaires et autres agents de l'état dont les qualifications initiales ne sont pas destinées au secteur de la microfinance, et dont beaucoup sont animés par des préoccupations financières personnelles et de carrière. Ce problème existe aussi au niveau de la COBAC, qui reçoit les dossiers de demande d'agrément pour avis. Son Secrétariat général dispose de 51 inspecteurs au total et 15 agents sont actuellement en formation pour renforcer l'équipe de contrôle. Si le problème d'expertise ne se pose donc pas en ce qui concerne le contrôle, il demeure une faiblesse importante dans la chaîne d'instruction des dossiers d'agrément. Non seulement le personnel consacré à cette tâche est insuffisant, mais il ne semble pas également bien outillé pour étudier les dossiers de demande d'agrément, en particulier le plan de développement (*business plan*) requis par la réglementation.

La pertinence de certains aspects de la réglementation

Il y a enfin les difficultés résultant de la pertinence même de la réglementation, au moins en ce qui concerne certains de ses aspects. Le plan de développement par exemple est un élément déterminant du dossier d'agrément. D'après les investigations effectuées au Secrétariat général de la COBAC, beaucoup de dossiers n'obtiennent pas l'avis conforme de cette institution communautaire en raison de cette pièce, que les

promoteurs ne parviennent pas à élaborer. Or les faits montrent que nombreux sont actuellement sur le marché les établissements qui fonctionnent normalement, mais n'arrivent pas à obtenir l'agrément, en raison précisément des difficultés qu'ils ont à élaborer ce plan. Un tel outil est souvent associé à des environnements où il existe une longue pratique des affaires et un formalisme en matière de communication financière, ce qui n'est pas encore le cas au Cameroun. S'agissant de la communication financière, celle-ci est rendue plus difficile encore par le fait que l'Association nationale des établissements de microfinance (ANEMCAM) ne fonctionne pas, en raison principalement du fait que la forme prévue par les textes en vigueur est celle d'une simple association. Or il existe aujourd'hui de centaines d'établissements, dont certains ont le statut de société, et qui sont disséminés sur l'étendue du territoire. Cette situation rend le fonctionnement de cette association pratiquement impossible, tant que celle-ci n'est pas organisée en fédération, comme il en existe pour les EMF constitués en réseau. En outre, beaucoup d'EMF sont de très petite taille et de ce fait, il se pose le problème du caractère contrôlable de leurs activités. La tricherie y est courante. Certaines collectent par exemple des dépôts sans en avoir juridiquement la capacité. Leur petite taille pose aussi le problème de leur capacité à se doter des moyens informatiques nécessaires pour le routage des informations comptables vers le système d'aide à la surveillance de la COBAC.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur les défis que pose la mise en œuvre de la réglementation.

Les défis de la mise en œuvre de la réglementation

Par rapport à cette interrogation, trois grands défis au moins méritent être relevés : l'accès effectif des populations aux services financiers, la qualité de l'environnement institutionnel et de la gouvernance publique, et la mobilisation des moyens.

L'accès effectif des populations aux services financiers

L'accès effectif des populations pauvres aux services financiers est considéré comme une priorité des pouvoirs publics. Cela est malheureusement limité par trois principaux obstacles : le déséquilibre spatial de l'offre, le coût élevé des services et la bancarisation.

Certes, certaines études tendent à montrer que beaucoup de pauvres peuvent emprunter et rembourser à des taux relativement élevés, comme au Pakistan où les usuriers pratiquent des taux variant de 18 % à 200 % l'an d'un prêt à un autre, avec une moyenne de l'ordre de 80 %. Même au Cameroun, le taux débiteur appliqué sur les opérations de crédit peut atteindre 78 % l'an. Cette pratique de taux aussi élevés est souvent justifiée par le niveau des frais de gestion. Des taux plus faibles conduiraient à éviter les emprunts les plus modestes et à exclure ainsi les clients les plus pauvres. Des taux élevés seraient par contre le seul moyen pour une institution d'assurer une inclusion plus large, mais en même temps sa pérennité. Dans ces conditions, l'on considère que personne n'étant obligée d'emprunter, mieux vaut offrir la possibilité d'emprunter avec des taux élevés que d'exclure totalement certaines personnes du marché du crédit.

Mais on sait que la hausse des taux est un facteur explicatif de l'anti sélection. Elle constitue donc un obstacle qui peut limiter l'accès des plus pauvres au crédit. En effet, non seulement elle aggrave une augmentation des risques de défaillance et crée un durcissement des conditions d'accès au crédit, mais elle est également source de découragement des emprunteurs les plus sûrs. En fait, la sélection adverse résultant de l'asymétrie d'information conduit comme sur le marché bancaire à un rationnement de l'offre de crédit à l'égard des pauvres. L'exclusion qui en résulte est d'autant plus importante que l'optique de la plupart des EMF est celle de la bancarisation, qui signifie ici l'adoption de pratiques et de comportements identiques à ceux des banques classiques. De ce point de vue, les enquêtes effectuées par le Centre d'études et de recherche en économie et gestion (CEREG) en août 2009 montrent que les établissements de microfinance privilégient de plus en plus le crédit individuel basé sur les garanties classiques (titre foncier, actifs physiques, etc.), par rapport au crédit solidaire fondé sur des cautions solidaires. Il convient aussi de remarquer que la mise en place d'une réglementation de la microfinance dans la CEMAC en général et au Cameroun en particulier résulte d'une exigence générale (Christen *et al.*, 2004) visant une structuration marchande du financement du développement et l'application de pratiques de marché à la microfinance (Barlet et Granger, 2000).

Selon cette vision, celle-ci doit s'insérer dans un système financier mondial, offrant une gamme de services diversifiés à tous, sans distinction de pauvres et de riches, dans un cadre concurrentiel et réglementé (CGAP, 2006). Cela implique que l'on privilégie la rentabilité des EMF et que l'on prenne davantage en compte des risques de l'activité. Les moyens retenus à cet effet sont donc les ratios prudentiels de gestion,

qui sont eux-mêmes largement inspirés des critères édictés par Bâle I et Bâle II (Artus, 2005). Or ces normes ont pour effet de pousser les établissements de microfinance à être plus favorables, comme les banques classiques, aux activités moins risquées et offrant des garanties juridiquement plus fiables. Elles annulent ainsi les avantages comparatifs de la microfinance, qui a prouvé sa capacité à prêter aux pauvres avec des taux de remboursement très élevés là où les gouvernements et les banques classiques ont échoué, notamment grâce à des recettes comme la caution solidaire, ou encore le prêt solidaire. Comme l'ont montré Bastiaensen et Marchetti (2007) dans le cas du Nicaragua, ce système d'encadrement basé sur les ratios prudentiels rend impossibles l'intervention en milieu rural et le soutien aux petites activités, en raison probablement du niveau élevé des charges de supervision.

Cette difficulté elle-même se trouve accrue par le déséquilibre spatial observé dans la couverture géographique du territoire par les EMF. Ceux-ci restent concentrés dans quelques régions seulement du pays. En 2008, 408 établissements étaient agréés et concentrés à 87,25 % sur cinq régions : Centre (24,26 %), Littoral (19,85 %), Nord-ouest (17,89 %), Ouest (12,01 %) et Sud-Ouest (13,24 %). De plus, à l'intérieur de ces régions, on constate que les EMF s'implantent surtout dans les centres urbains au détriment des zones rurales. Or selon l'enquête de la COBAC de 2007 sur l'évolution de l'activité de la microfinance, les EMF des zones urbaines sont beaucoup plus portés vers le profit et n'entendent pas avoir de mission par rapport à la lutte contre la pauvreté. Leur forme juridique de société anonyme les différencie des EMF des zones rurales, qui prennent généralement la forme communautaire (mutuelles, caisses villageoises ou coopératives) et se révèlent mieux organisés et efficaces.

La qualité de l'environnement institutionnel et de la gouvernance publique

En ce qui concerne le deuxième grand défi, il importe de noter qu'une réglementation quelle qu'elle soit n'a de sens que si elle est respectée. Une des principales conditions pour cela réside dans l'existence d'un état de droit, c'est-à-dire un État qui garantit les droits des personnes et l'exécution des obligations. Or les différentes structures et institutions de l'état susceptibles de faire respecter les lois et les règlements ne sont pas toujours faciles à mobiliser, principalement en raison de la

corruption, et accessoirement du manque du sens de l'intérêt général. Le Rapport sur le Développement Humain 2008/2009 au Cameroun souligne à ce sujet qu'il existe d'autres défaillances dans la gestion des affaires publiques autres que les détournements de deniers publics, que les structures comme la Commission nationale anti-corruption (CONAC)³⁷, l'ANIF, le Contrôle supérieur de l'état et la cour des comptes ne peuvent combattre efficacement. C'est le cas des agents publics à tous les niveaux qui ne font pas correctement leur travail, et dont le comportement a des conséquences au moins aussi nuisibles au développement économique et social du pays que les détournements de fonds publics. En conséquence, non seulement les décisions administratives sont très lentes à obtenir mais surtout sont très souvent entachées d'irrégularités. Par ailleurs, un état de droit c'est aussi celui qui, par la qualité de la gouvernance publique, crée un climat de confiance propice au développement des contrats. Malheureusement les caractéristiques actuelles des systèmes judiciaires ne sont pas suffisamment incitatives pour encourager les institutions financières de toutes sortes à développer les contrats financiers. En effet, les décisions de justice sont lentes à prendre et difficiles à faire exécuter, ce qui induit d'importants coûts de transaction. Selon une étude³⁸ de la Banque mondiale sur le climat des affaires, l'environnement juridique des affaires dans la sous-région d'Afrique centrale est le plus mauvais du monde. En matière d'exécution des contrats, le Cameroun occupe le 152^e rang de l'échantillon de 155 pays retenus dans cette étude.

La mobilisation des moyens

S'agissant par contre du troisième grand défi relevé, il importe de dire simplement que la mise en œuvre de la réglementation appelle d'importants moyens, tant sur le plan des ressources humaines, que logistique et organisationnel. Du point de vue des ressources humaines, il convient d'avoir à tous les niveaux susceptibles d'intervenir des personnels qualifiés et en nombre suffisant ; alors que du point de vue de la logistique, des équipements spécifiques sont nécessaires,

³⁷La CONAC (Commission nationale anti-corruption) créée en mai 2006 et l'ANIF (Agence nationale d'Investigation Financière) font partie de nombreuses structures que le Gouvernement a créées ces dernières années pour tenter d'améliorer la gouvernance.

³⁸Banque mondiale (2006). 'Doing Business in 2006: Creating Jobs', A co-publication of the World Bank and the International Finance Corporation, Washington, D.C.

par exemple les équipements informatiques, le matériel roulant, etc. Par ailleurs pour être efficace le contrôle doit s'effectuer sur la base d'un système qui garantit la fiabilité. Cela implique une organisation complexe, mettant en œuvre des outils appropriés, définissant les procédures, le rôle de chacun des acteurs, etc. Il apparaît clairement qu'il est difficile de relever simplement ces défis sans s'interroger finalement sur l'efficacité même du dispositif réglementaire et de surveillance.

L'efficacité de la réglementation et de la supervision des institutions de microfinance au Cameroun

Cette question peut être abordée sous un double angle : celui spécifique des missions assignées à la microfinance, et celui plus général de la supervision du système financier.

L'efficacité par rapport aux missions assignées aux EMF : un dispositif peu opératoire

La mise en place d'une réglementation de la microfinance dans la CEMAC en général et au Cameroun en particulier s'est donc imposée comme une exigence générale (Christen *et al.*, 2004) pour une structuration marchande du financement du développement. Elle est intervenue dans un contexte de libéralisation financière, d'uniformisation des réglementations au niveau de la zone franc et de la CEMAC (OHADA, Code des assurances, harmonisation de la réglementation bancaire, etc.). Mais elle est intervenue aussi dans un contexte marqué par une plus grande attention de la communauté internationale sur les activités financières, ainsi que par une évolution plus générale du secteur à l'échelle du monde. En effet, dans les années 90 a émergé une vision en faveur de la commercialisation de la microfinance, c'est-à-dire de l'application des pratiques de marché à ce secteur (Barlet et Granger, 2000). Cette vision est soutenue par le CGAP qui regroupe 33 principaux bailleurs de fonds du secteur sous l'égide de la Banque mondiale. Le CGAP lui-même se définit comme une plateforme ayant pour objectif de générer un consensus mondial sur les standards et les normes en microfinance. Selon cette vision, les établissements ont vocation à recouvrer en totalité leurs coûts sans dépendre de

subventions, elles ont même vocation à produire des bénéfices. Cette vision a conduit à un effort de définition et de diffusion de bonnes pratiques, qui lui-même a donné naissance au concept de *finance inclusive* (Helms, 2006 ; PNUD, 2005b), selon lequel la microfinance doit s'insérer dans un système financier mondial, offrant une gamme de services diversifiés à tous, sans distinction de pauvres et de riches, dans un cadre concurrentiel et réglementé (CGAP, 2006). Cette structuration marchande a de nombreuses implications.

La première est la prise en compte des risques de l'activité, qui privilégie la stabilité, la liquidité et la rentabilité des EMF. Elle vise en particulier la protection des petits déposants et en général celle du système de paiements, notamment par rapport aux risques liés aux pratiques des EMF. Les principes retenus à cet effet comme on l'a déjà vu sont les ratios prudentiels de gestion, eux-mêmes largement inspirés des critères édictés par Bâle I et Bâle II (Artus, 2005). Ceux-ci mettent l'accent sur les fonds propres, les risques et la discipline de marché (transparence et exhaustivité de l'information). Or ces normes impliquent que les activités à financer disposent de degré d'institutionnalisation et de capacités à produire de l'information adéquats, ce qui est en contraste avec la réalité des pays en développement (PED) en général et le Cameroun en particulier.

La deuxième implication réside dans le degré de formalisation comptable. Les concepteurs du plan comptable des EMF ont considéré que ces établissements ne peuvent pas être des institutions lucratives sans structure patrimoniale, car dans ce cas il y aurait eu une carence des mécanismes de contrôle interne et une confusion en ce qui concerne les droits et les obligations des parties prenantes. Mais en assimilant leur activité à celle des banques classiques, ils ont marqué leur adhésion sans réserve au *consensus de Washington*, en les considérant comme des structures ordinaires du capitalisme mondial, à savoir comme des sociétés ayant des documents comptables classiques : bilan, compte de résultats et autres documents annexes. Dès lors, l'accomplissement des missions spécifiques reconnues à la microfinance par la réglementation elle-même devient un simple slogan, en raison du manque d'articulation des EMF ainsi configurés au système productif, c'est-à-dire aux types d'activités, aux technologies utilisées, à la taille des entreprises, etc.. Comme le souligne Pollin (2009), il existe des complémentarités institutionnelles qui font que l'efficience d'un système financier et par conséquent sa contribution à la croissance économique dépend de sa bonne articulation avec les autres dimensions du système économique et social.

L'efficacité sous l'angle du développement financier et de la supervision du système financier : des faiblesses techniques

Il est bien connu depuis Schumpeter, 1912 ; Gurley et Shaw, 1955 ; Goldsmith, 1969 ; McKinnon, 1973 ; Shaw, 1973 ; et bien sûr depuis le renouveau théorique des travaux de la croissance endogène (Bencivenga et Smith, 1991) que le développement financier est une source de la croissance. Si l'on se réfère à Levine (2005), le développement financier est le processus par lequel les instruments, marchés et intermédiaires financiers améliorent le traitement de l'information, la mise en œuvre des contrats et la réalisation des transactions, permettant ainsi au système financier de mieux exercer ces fonctions³⁹. Or selon les travaux les plus récents sur la finance et le développement, le cadre juridique et réglementaire est un facteur déterminant du développement financier. C'est dire que pour juger de l'efficacité de la réglementation, il faut examiner la manière dont celle-ci participe à l'optimisation des comportements financiers. De ce point de vue, on peut constater que certaines dispositions de la réglementation en vigueur limitent le développement des EMF et sont de nature à créer le doute sur leur crédibilité, ce qui n'est pas favorable au développement des contrats financiers.

En effet, selon le dispositif réglementaire, les EMF peuvent fournir à leur clientèle des formules de chèques payables sur place, la notion de *place* étant définie comme le lieu de domiciliation du compte du tireur ou le siège des EMF du réseau⁴⁰. Par ailleurs, les chèques émis par cette clientèle ne peuvent circuler qu'à l'intérieur d'une même place. Ils ont de ce fait une capacité réduite à servir comme instrument de paiement. On sait que le chèque est un ordre qu'un client donne à son banquier de payer soit en sa faveur soit en faveur d'un tiers. Il est donc un instrument de mobilisation de la monnaie scripturale, c'est-à-dire d'un avoir en compte susceptible d'exercer de façon instantanée la fonction paiement. Cela se réalise par un jeu d'écritures, consistant à débiter un

³⁹On peut citer : la facilitation des échanges de biens et services ; la mobilisation et la collecte de l'épargne ; la production d'information sur les investissements envisageables et l'allocation de l'épargne ; la répartition, la diversification et la gestion du risque ; le suivi des investissements en exécution et le contrôle de la gouvernance.

⁴⁰Voir le Règlement COBAC EMF 2002/15 fixant les règles d'émission des chèques, articles 1, 2 et 4.

compte et à créditer un autre. En principe, il est l'apanage des banques, qui sont des institutions financières disposant d'un pouvoir de création de la monnaie et qui sont des intermédiaires agréés en matière de paiements scripturaux. En cette qualité, elles disposent chacune d'un compte courant à la banque centrale et participent au mécanisme de compensation, qui permet notamment d'apurer les comptes et de garantir non seulement la continuité des paiements dans l'économie, mais également leur sécurité. Il apparaît clairement que ces chèques, tirés sur des institutions ne participant pas à la compensation et ne permettant pas de les faire circuler au moins dans tout l'espace économique national, ne soient pas de nature à favoriser le développement de l'offre de services financiers des EMF. Cela semble d'autant plus vrai que beaucoup de personnes au Cameroun, commerçants et ménages, préfèrent encore les règlements en espèces.

Par ailleurs, il existe un vide par rapport au classement des EMF dans le système financier, ce qui peut avoir des conséquences importantes dans la manière d'assurer la régulation monétaire. La réglementation ne dit pas si les EMF sont des institutions financières monétaires ou non-monétaires. Or il est important de le savoir, et s'ils sont considérés comme des institutions financières qui ne peuvent pas créer de la monnaie, il est difficile de comprendre pourquoi ils sont autorisés à délivrer des formules de chèques en faveur de leurs clients. Comme nous l'avons déjà vu, le chèque est intimement lié à la monnaie scripturale, qui elle-même est l'apanage des banques. S'ils peuvent émettre des formules de chèques, cela suppose qu'ils sont considérés comme des institutions financières ayant un pouvoir de création monétaire et qu'ils sont capables d'agir sur la masse monétaire, le taux de liquidité de l'économie et la base monétaire. Dans ce cas, ils devraient se voir appliquer les dispositions relatives à la politique monétaire. Ce vide semble donc avoir une incidence non négligeable pour la supervision du système financier.

Conclusions

Le secteur de la microfinance a connu une grande expansion au Cameroun, cette expansion s'étant cependant effectuée de manière asymétrique, avec une concentration des établissements dans les centres urbains et une accentuation du déficit d'offre de services financiers en faveur des pauvres. Personne ne peut douter du bien-fondé

des mesures réglementaires qui ont accompagné cette éclosion, dans la mesure où celles-ci apparaissent nécessaires pour préserver la stabilité du système financier et constituent un facteur essentiel pour que les apporteurs de capitaux soient en mesure de faire respecter leurs intérêts en cas de conflits avec les utilisateurs de ces capitaux. À cela s'ajoute le fait que la qualité du cadre juridique est nécessaire à la réalisation des opérations financières et au développement financier⁴¹. Mais il convient d'éviter, comme le souligne Pollin (2009), de chercher à *plaquer les bonnes pratiques techniques, réglementaires, légales et institutionnelles des pays avancés sans prendre en compte les spécificités locales, les carences réglementaires ni l'inadéquation de techniques des pays industrialisés au contexte local*. À cet égard, cette étude suggère de mettre l'accent sur les points suivants :

- la pertinence des mécanismes et des outils de régulation, ce qui revient à adapter ceux-ci à la réalité des PED où la structuration marchande des activités économiques elle-même demeure encore très faible.
- le rôle de l'État, qui doit faire du secteur un outil de développement permettant un accès massif de l'agriculture et de l'artisanat aux services financiers, ce qui implique la mise en place de subventions et dispositions fiscales incitatives.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abdelnour, S. (2009). « Microcrédit et travail au noir : l'informalité est-elle soluble dans la solvabilité ? », *Revue Économique* 5:1275–1300.
- Artus, P. (2005). « De Bâle I à Bâle II », *Revue Économique* 56(1):77–97.
- Avom, D. et F. Carmignagni (2008). « Croissance économique et réduction de la pauvreté en Afrique centrale », *Economie Appliquée* 61(4):23–46.
- Banque mondiale (2006). *Doing Business in 2006: Creating Jobs*, A co-publication of the World Bank and the International Finance Corporation, Washington, D.C.
- Barlet, K. et B. Granger (2000). *Microfinance et « commercialisation », de quoi parle-t-on?*, Paris, Pôle microfinancement.

⁴¹Si l'on considère comme le montrent certaines études qu'un système financier est avant tout une affaire de contrats, à partir de ce moment, les conditions d'exécution de ceux-ci, ainsi que la réglementation des intermédiaires apparaissent comme des déterminants majeurs du développement financier.

- Bastiaensen, J. et P. Marchetti (2007). "A critical review of CGAP-IADB policies inspired by the Fondo de Desarrollo local, Nicaragua", *Entreprise Development and MicroFinance* 18(2-3):143-157.
- BEAC (2002a). Règlement COBAC EMF 2002/07 – Relatif à la couverture des risques ; Règlement COBAC EMF 2002/08 – Relatif à la division des risques ; Règlement COBAC EMF 2002/09 – Relatif à la couverture des immobilisations par les EMF ; Règlement COBAC EMF 2002/10 – Relatif aux engagements des EMF en faveur de leurs actionnaires, administrateurs, dirigeants et personnel ; Règlement COBAC EMF 2002/14 – Relatif à la liquidité des EMF ; et Règlement COBAC EMF 2002/16 – Relatif à la prise de participation des EMF, Banque des États de l'Afrique centrale.
- BEAC (2002b). Règlement COBAC EMF 2002/12 – Relatif à la couverture des crédits par les ressources disponibles ; Règlement COBAC EMF 2002/13 – Relatif aux conditions de recours aux lignes de financement extérieur ; Règlement COBAC EMF 2002/06 – Relatif à la constitution des réserves ; Règlement COBAC EMF 2002/05 – Relatif aux conditions de constitution de fonds de solidarité ; Règlement COBAC EMF 2002/02 – Relatif à la limitation des opérations autorisées à titre accessoire ; et Règlement COBAC EMF 2002/11 – Fixant le nombre des sociétaires et le maximum de parts détenus par un même membre, Banque des États de l'Afrique centrale.
- BEAC (2002c). Règlement COBAC EMF 2002/19 – Relatif à la liste, à la teneur, à la publicité et aux délais de transmission des documents destinés aux organes de contrôle des EMF, Banque des États de l'Afrique centrale.
- Bédécarrats, F. et R. Marconi (2009). « L'influence de la régulation sur la contribution de la microfinance au développement : cas de la Bolivie », *Revue Tiers-Monde* 197:71-90.
- Bencivenga, V. et Smith, B. D. (1991). "Financial intermediation and endogenous growth", *Review of Economic Studies* 58(2):195-209.
- Berger, A. N et D. B. Humphrey (1997). "Efficiency of Financial Institutions: International Survey and Directions for Future Research". *European Journal of Operational Research* 98:175-212. Elsevier Science B.V.
- CEMAC (2000). Règlement portant harmonisation de la réglementation des changes dans les États de la CEMAC, Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale, Bangui, République Centrafricaine.

- CGAP (2006). Systèmes financiers inclusifs. Guide des bonnes pratiques pour les bailleurs de fonds dans la microfinance, CGAP, Washington, D.C.
- Christen, R. (2001). *Commercialisation et dérive de la mission des IMF. La transformation de la microfinance en Amérique Latine*, CGAP, Washington, D.C.
- Christen, R., E. Rhyne, et R. Vogel (2004). Politiques de développement agricole : concepts et expériences. Département de la coopération technique, FAO.
- Christen, R., R. Rosenberg et V. Jayadev (2006). Financial institutions with a double Bottom line: Implications for the Future of Microfinance. *Occasional Paper N° 8*, CGAP, Washington, D.C.
- Dichter, T. et M. Harper (eds) (2007). "What's wrong with microfinance?", Warwickshare: Practical Action Publishing.
- Duflo, E. (2010). *La politique de l'autonomie (lutter contre la pauvreté)*, Paris : Seuil.
- Fischer, K. P. (1999). Financial Cooperatives: A « market solution » to SME and Rural financing. COFI Working Paper. CRÉFA, Laval University, Québec, Canada.
- Fouda-Owoundi, J-P. (2009). « Le bilan mitigé des réformes bancaires en Afrique centrale : les paradoxes du développement financier », *Economie Appliquée* 62(3):73–114.
- Gobezie, G. (2005). "Livelihoods through Micro-enterprise Services? Assessing Supply and Demand Constraints for Microfinance in Ethiopia (With Particular Reference to the Amhara Region)", Paper Presented at the 3rd International Conference on the Ethiopian Economy, Organized by the Ethiopian Economic Association, June 2–4, 2005, Addis Ababa, Ethiopia.
- Goldsmith, R. W. (1969). *Financial structure and development*. New Haven: Yale University Press
- Gonzalez-Vega, Claudio (2003). "Deepening Rural Financial Markets: Macroeconomic Policy and Political Dimensions", Ohio State University.
- Guérin, I. (2000). « Microfinance dans les pays du sud : quelle compatibilité entre solidarité et pérennité? », *Revue d'Économie Financière* 56:145–164.
- Guérin, I. et J. M. Servet (2005). « L'économie solidaire entre le local et le global, l'exemple de la microfinance », *RECMA, Revue Internationale de l'Économie Sociale* 296:88–99.

- Gurley, J. et E. S. Shaw (1955). "Financial aspects of economic development", *The American Economic Review* 45(4):515–538. (Traduction française par Thorn, R. S. (éd.) [1971], *Théorie Monétaire*. Paris : Dunod, pp. 307–328.
- Helms, B. (2006). Access for all: Building inclusive Financial Systems, capturing 10 years of CGAP experience, CGAP and The World Bank, Washington, D.C.
- Henry, C., M. Sharma, C. Lapenu et M. Zeller (2003). Microfinance Poverty Assessment Tool. Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), World Bank: Washington, D.C.
- Hugon, P. (2004). « Les micro-unités et des PME : entre tissus d'entrepreneurs émergents et activités de survie », *Problèmes Économiques* 2862:32–44.
- Hulme, D. et P. Mosley (1996). *Finance against Poverty*, New York: Routledge.
- Hulme, D. (1997). Impact Assessment Methodologies for Microfinance: A Review, AIMS, USAID Report, Washington, D.C.
- Jensen, M. et W. Meckling (1976). "Theory of the firm: managerial behaviour, agency cost and membership structure", *Journal of Financial Economics* 3:305–360.
- Karpowicz, I. (2014). "Financial Inclusion, Growth and Inequality: A model Application to Colombia, IMF Working Paper No. 14/166, Washington, D.C.
- Lapenu, C. et F. Doligez (2007). « Mesure des performances sociales : les implications pour le secteur de la microfinance », *RECMA, Revue Internationale de l'Économie Sociale* 304:46–62.
- Lelart, M. (2002). *L'évolution de la finance informelle et ses conséquences sur l'évolution des systèmes financiers*, Document de recherche 26, Laboratoire d'économie d'Orléans, Orléans.
- Lelart, M. et B. Haudeville (2003). La microfinance et l'évolution des systèmes financiers. Numéro spécial de Mondes en Développement : 3–77.
- Levine, R. (2005). "Finance and Growth: Theory and Evidence, chapitre 12 dans Aghion, P. et S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier.
- McKinnon, R. I. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Nowak, M. (2007). "Croissance et cohésion sociale. Le micro-crédit et l'Union Européenne", *Problèmes Économiques* 2928:13–16.

- Pollin, R. (2009). "Tools for a New Economy: Proposal for a Financial Regulatory System", *Boston Review* (1-2):10-13.
- Programme des Nations Unies pour le développement (2005a). *Rapport sur le Développement Humain*. PNUD, New York.
- Programme des Nations Unies pour le développement (2005b). *Le livre bleu. Bâtir un système financier accessible à tous*, PNUD, New York.
- Robinson, M. S. (2001). *The microfinance revolution: sustainable finance for the poor. Lessons from Indonesia*, The World Bank, Washington, D.C.
- Schumpeter, J. A. (1912). *Théorie de l'Evolution Économique*. Trad. J. J. Anstett. Paris : Dalloz, 1935, 371 pages.
- Shaw, E. S. (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. et A. Weiss (1981). "Credit rationing in markets with imperfect information", *The American Economic Review* 71:393-410.

CHAPITRE 3

La réglementation et la supervision des institutions de microfinance au Congo⁴²

Jean-Christophe Bounbou-Bazika et Wolf Ulrich Akiana Mfere
Faculté des sciences économiques, Université Marien Ngouabi, Congo et
Centre d'études et de recherche sur les analyses politiques et économiques
(CERAPE) à Brazzaville (cerapecongo@gmail.com)

Introduction

Contexte

Le secteur de la microfinance au Congo a véritablement émergé en 1984 avec la création, à l'initiative du Ministère de l'Agriculture, de la première COOPEC (Coopérative d'épargne et de crédit) à Madingou. Elle deviendra par la suite le réseau des Mutuelles congolaise d'épargne et de crédit (MUCODEC), le premier établissement de microfinance (EMF) du pays de par sa taille. A cette époque, aucun texte ne réglementait l'activité d'épargne et de crédit de la microfinance. Les seules règles édictées sont formulées en faveur de la MUCODEC sous tutelle du Ministère de l'Agriculture.

La situation de vide juridique a engendré beaucoup d'abus et de spoliation de l'épargne des membres et/ou clients, dans le pays et sur l'ensemble de la sous-région. C'est pourquoi les États de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), devant la croissance exponentielle des initiatives de microfinance, ont confié à la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC), la mission de réglementer ce secteur naissant à l'image du secteur bancaire. C'est finalement le 13 avril 2002 qu'a été publié le règlement 01/02/CEMAC/UMAC/COBAC relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la zone CEMAC.

⁴²Certaines sections de ce chapitre reprennent mot à mot Akiana Mfere (2009).

Actuellement, la microfinance est un secteur qui acquiert une importance croissante dans l'économie congolaise. Elle mobilise plus de 200 milliards de francs des colonies françaises d'Afrique (FCFA) de dépôts des ménages (Ministère du Plan, 2008). Elle assure plusieurs dizaines de milliards dans la filière de transferts de fonds sur le marché domestique, contribuant ainsi à accélérer la circulation monétaire entre les villes, d'une part, entre les villes et les localités semi-rurales et rurales, d'autre part. Elle joue incontestablement un rôle économique et social de premier plan auprès des ménages aux revenus modestes en offrant des services financiers d'aide familiale dans la santé, l'éducation, les microcrédits pour financer l'entrepreneuriat dans le commerce, l'artisanat et l'agriculture.

Le cadre réglementaire et institutionnel de la microfinance a subi une évolution notable avec la mise en place de la réglementation de la CEMAC relative aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la CEMAC. Si avant cette mise en place, les institutions de la microfinance, à l'exception de la MUCODEC, fonctionnaient de façon anarchique, grâce à cette réglementation, une première forme de régulation a contribué à assainir le secteur. En général, plusieurs auteurs (Staschen et Nelson, 2013 ; Lauer et Staschen, 2013) fournissent la raison d'être de la réglementation et la surveillance des institutions de microfinance.

Le dispositif mis en place distingue trois catégories d'EMF soumises à des règles et obligations précises et spécifiques. Afin de renforcer le cadre institutionnel, il a été constitué l'Association professionnelle des établissements de microfinance (APEMF). Cette institution vise à défendre les intérêts des institutions de microfinance face aux Pouvoirs publics et aux bailleurs de fonds, à favoriser les échanges d'expérience entre les établissements et à développer des activités de formation pour améliorer l'expertise et le professionnalisme dans la filière. L'APEMF organise chaque année une Assemblée générale des représentants des institutions afin de dresser le bilan de la filière et dégager des perspectives d'action. Actuellement l'APEMF connaît d'importantes difficultés de financement et d'organisation qui affectent gravement son fonctionnement.

Intérêt de l'étude

L'étude du cadre réglementaire et institutionnel de la microfinance se justifie pour au moins trois raisons : la première est qu'elle permet

de mettre en évidence les problèmes que pose ce cadre et son incidence sur les performances des institutions de la microfinance. Une analyse approfondie des questions se rattachant au dispositif réglementaire et institutionnel est indispensable pour cerner les difficultés que connaissent les institutions de microfinance (IMF) au Congo. La deuxième raison concerne les réformes nécessaires contribuant à l'amélioration de la réglementation et du dispositif institutionnel. L'adoption de la réglementation de la COBAC a représenté un progrès important pour le secteur de la microfinance longtemps délaissé par les autorités monétaires. Les entretiens avec les représentants de l'APEMF et du Ministère des Finances ont révélé qu'un grand nombre d'IMF ont du mal à respecter et appliquer la réglementation. Ainsi, une analyse des résultats obtenus du fait de la réglementation permettra non seulement d'identifier les contraintes, mais aussi de suggérer les réformes pour lever ces contraintes. La troisième raison est que l'étude doit éclairer la réflexion pour la mise en place d'une stratégie nationale de la microfinance afin que les pouvoirs publics mènent des politiques cohérentes dans ce secteur pour en assurer un développement durable et renforcer sa contribution dans la lutte contre la pauvreté et l'achèvement des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Objectifs de l'étude

Cette étude vise à (1) analyser le contenu de la réglementation et son application par les institutions concernées ; (2) analyser l'efficacité de la réglementation en identifiant les atouts et les insuffisances de la réglementation ; (3) énumérer de manière exhaustive les dispositions de la réglementation et de la surveillance régissant la microfinance ; et (4) procéder à des recommandations pertinentes visant l'amélioration du cadre réglementaire et institutionnel.

Approche méthodologique

L'étude du cadre réglementaire et institutionnel de la microfinance, pour atteindre ses objectifs, a utilisé une approche méthodologique fondée sur la collecte documentaire, les entretiens avec les responsables des IMF, de l'APEMF, de la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC), du Ministère des Finances, des institutions financières internationales (Banque mondiale, FMI, AFD).

Collecte documentaire

Elle a visé à collecter le maximum d'informations qui fixent le cadre réglementaire, prudentiel et institutionnel des EMF. Elle a porté sur la documentation la plus vaste possible concernant la microfinance au Congo et à l'étranger. Il s'agit des documents suivants : études et rapports d'analyse ; textes réglementaires ; rapports d'activités ; lois, décrets, arrêtés et notes de services ; statuts et règlements intérieurs des EMF.

Entretiens

Ils ont contribué à collecter les informations et données sur le fonctionnement des EMF, la manière dont ils appliquent la réglementation, les problèmes que cela pose, les suggestions qu'ils peuvent faire pour améliorer le cadre réglementaire, prudentiel et institutionnel.

Les entretiens avec les responsables de la Banque centrale et du Ministère des Finances ont permis de connaître les réflexions des autorités monétaires sur le cadre réglementaire, les contraintes identifiées et les éventuelles réformes à appliquer. Les entretiens avec les institutions internationales ont permis de cerner les actions réalisées, la politique que celles-ci entendent mener pour le renforcement du secteur, les contraintes qu'elles ont éventuellement identifiées au niveau du cadre réglementaire et institutionnel, les mesures qu'elles suggèrent.

Les entretiens ont été réalisés avec 6 institutions à Brazzaville et 4 institutions à Owando. Cette répartition a permis de couvrir les institutions en zone urbaine et en zone semi-rurale, au nord et au sud du pays.

Un guide d'entretien adapté à chaque type d'informateur clé a été élaboré pour la conduite des entretiens. Le guide a défini les différents thèmes et sous-thèmes à aborder lors des entretiens. Le dépouillement et l'analyse des informations provenant des entretiens ont été réalisés sur une base thématique.

La présente étude est structurée en quatre sections : la première présente le cadre réglementaire de la microfinance, la seconde décrit les institutions chargées de la surveillance, de la gestion et de l'appui à la filière, institutions qui constituent l'environnement de la microfinance, la troisième montre la manière dont la réglementation est appliquée et enfin la quatrième analyse l'efficacité de la réglementation et du dispositif institutionnel des IMF dans le pays.

Le dispositif réglementaire encadrant la création et l'opération des IMF au Congo

Le règlement n°1/02/CEMAC/UMAC/COBAC est un dispositif juridique constitué de 10 titres qui énoncent les règles à appliquer en matière de création et de gestion des EMF (COBAC, 2002).

Dispositions générales

Elles sont regroupées dans le titre I du règlement. L'article 1 donne de façon précise la définition de la microfinance. Elle « est une activité exercée par des entités agréées n'ayant pas le statut de banque ou d'établissement financier tel que défini à l'annexe de la convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les États de l'Afrique centrale et qui pratiquent, à titre habituel, des opérations de crédit et ou de collecte de l'épargne et offrent des services financiers spécifiques au profit des populations évoluant pour l'essentiel en marge du circuit bancaire traditionnel ».

L'article 5 du titre I distingue trois catégories. La première catégorie concerne les établissements qui procèdent à la collecte de l'épargne de leurs membres. Cette épargne est utilisée en opérations de crédit exclusivement au profit de ceux-ci. La deuxième catégorie regroupe les établissements qui collectent l'épargne et accordent des crédits aux tiers. La troisième catégorie concerne les établissements qui octroient des crédits aux tiers sans exercer l'activité de collecte de l'épargne.

L'article 7 fixe le capital minimum. Pour les établissements de la première catégorie, il n'est pas exigé de capital minimum. Pour ceux de la deuxième catégorie, le capital minimum est fixé à 50 millions de FCFA. Pour ceux de la troisième catégorie, il est fixé à 25 millions de FCFA.

Opérations et services autorisés

C'est le titre II du règlement CEMAC. L'article 8 précise le champ géographique des opérations des EMF. Celui-ci est circonscrit au territoire national. Pour les opérations extérieures, l'EMF doit passer par un intermédiaire bancaire.

L'article 9 indique les opérations autorisées à titre principal. Ces opérations comprennent la collecte de l'épargne, les opérations de crédit, les placements financiers, l'acquisition d'autres ressources selon leurs dispositions statutaires et les normes fixées par la COBAC. Les opérations autorisées à titre accessoire sont définies par l'article 10. Elles concernent : l'approvisionnement auprès des établissements bancaires en devises et chèques de voyage ; la location de coffre-fort ; les actions de formation ; l'achat de biens pour les besoins de la clientèle ; et les opérations de crédit-bail.

L'article 11 donne la possibilité aux EMF de procéder à l'émission de moyens de paiement. « Est considéré comme moyen de paiement tout instrument qui, quel que soit le support ou le procédé technique utilisé, permet de transférer de l'argent. Toutefois, ces moyens de paiement ne peuvent être utilisés que pour le transfert des fonds réalisé à l'intérieur de l'État d'implantation et entre des établissements régis par la présente réglementation » (p.6).

Agrément, autorisation préalable, déclaration et interdictions

Ces dispositions sont définies dans le titre IV. Pour exercer l'activité de microfinance, l'établissement doit obtenir un agrément délivré par l'Autorité monétaire après avis de la COBAC (article 22). Le dossier d'agrément comprend les éléments suivants :

- une demande timbrée précisant la catégorie sollicitée ;
- le certificat d'enregistrement ou d'inscription ;
- le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive ;
- les statuts de l'établissement ;
- la liste des membres fondateurs ou des actionnaires ;
- les membres du conseil d'administration (CA) ou de l'organe tenant lieu, le cas échéant ;
- les pièces attestant des versements au titre de la libération des parts souscrites, accompagnées des relevés bancaires ou tout autre document tenant lieu ;
- les prévisions d'activité, d'implantation et d'organisation sur trois ans ;
- le détail des moyens techniques et financiers dont la mise en œuvre est prévue ainsi que tout élément susceptible d'éclairer les autorités compétentes.

Les articles 25, 26 et 27 fixent les conditions particulières d'octroi de l'agrément aux organes faïtiers et aux membres d'un réseau. De même, le dispositif réglementaire prévoit les conditions générales qui déterminent l'octroi de l'agrément aux dirigeants des établissements et aux commissaires aux comptes (articles 29 à 37).

Normes réglementaires

L'article 46 donne les indications des normes réglementaires fixées par la COBAC en vue de garantir l'équilibre financier et la pérennité des EMF. Il définit les règles relatives :

- aux conditions de recours aux emprunts ;
- aux conditions de prise de participation dans les EMF ;
- aux normes de gestion que les établissements sont tenus de respecter pour assurer leur liquidité, leur solvabilité et leur équilibre financier ;
- au plan comptable, à la consolidation des comptes et à la publicité des documents comptables et autres informations destinées tant aux autorités compétentes qu'au public ;
- aux conditions dans lesquelles ces établissements peuvent prendre des participations et accorder des crédits à leurs membres, actionnaires, administrateurs, dirigeants et personnel ;
- aux limites appliquées aux établissements en ce qui concerne les opérations accessoires ;
- au nombre minimum des membres et au maximum des parts détenues par un membre dans un établissement de première catégorie ;
- aux modifications de situation juridique.

Surveillance et contrôle des EMF

Trois types de contrôle sont définis par le règlement CEMAC à l'article 49 : le contrôle interne exercé au sein de la structure par ses propres organes ; le contrôle externe effectué par les commissaires aux comptes ou les auditeurs externes ; et la surveillance de la Commission bancaire.

Le contrôle externe réalisé pour la certification des comptes par les commissaires aux comptes ou les auditeurs externes est effectué au moins une fois l'an. Le rapport est transmis à l'Autorité monétaire et à la COBAC (article 52).

La COBAC a un rôle particulier dans le contrôle des EMF. Elle est chargée de veiller au respect par les établissements du dispositif réglementaire de la CEMAC et des autres règles fixées par l'Autorité monétaire, la BEAC et la COBAC elle-même. La surveillance des EMF est exercée par la COBAC à travers des contrôles sur pièces et sur place (article 53).

Sanctions

L'article 57 définit les sanctions appliquées aux EMF quand ceux-ci ne tiennent pas compte de la mise en garde ou violent la réglementation en vigueur. Les sanctions prévues sont les suivantes :

- l'avertissement ;
- le blâme ;
- l'interdiction d'effectuer certaines opérations ou l'exercice de certaines activités ;
- la suspension, la démission d'office ou la révocation du commissaire aux comptes ;
- la suspension ou la démission d'office des membres du CA, du directeur général ou du gérant ;
- le retrait de l'agrément.

Les articles 58 et 59 prévoient des sanctions relatives à des amendes et emprisonnement en cas d'exercice illégal de l'activité de microfinance ou d'entrave aux missions de contrôle de la COBAC.

Les dispositions formelles (ou prévues) de la surveillance des IMF au Congo

Cadre institutionnel

La COBAC

La Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC) est l'organe principal chargé de la surveillance et la supervision des IMF. Elle représente l'autorité de régulation de l'activité bancaire et de microfinance dans les six États de la CEMAC. Son rôle consiste à s'assurer de la solvabilité, de la rentabilité et de la liquidité des établissements de crédit et de microfinance. Elle est chargée de la stabilité du système bancaire de la CEMAC et est investie du pouvoir de veiller à la protection des dépôts des déposants.

Sur le plan institutionnel, la COBAC est un organe de la CEMAC, adossé à la BEAC, jouissant d'une indépendance institutionnelle, dépourvue de personnalité morale et disposant d'un siège établi à Libreville (Azeufack-Kemtio, 2009).

Missions de la COBAC

Le cadre légal de la Commission Bancaire à travers la Convention du 10 octobre 1990 portant création de la COBAC, lui attribue des compétences dans quatre domaines :

- administratif : octroi des agréments aux institutions bancaires et de microfinance ;
- réglementaire : élaboration des normes en matière prudentielle destinées à assurer la solvabilité, la liquidité et la rentabilité des établissements de crédit, et plus généralement l'équilibre de leur situation financière ;
- de contrôle : contrôle sur pièces et sur place ;
- disciplinaire : ouverture de procédures disciplinaires pouvant déboucher sur le prononcé de sanctions, dont la gamme varie entre l'avertissement et le retrait d'agrément.

La convention du 16 janvier 1992 harmonise la réglementation bancaire dans les États de la CEMAC, vise à assurer une supervision uniforme dans cet espace.

Organisation de la COBAC

Il importe de distinguer la COBAC, instance collégiale composée de 12 membres de son Secrétariat général qui n'en est que la cheville ouvrière. Les agents du Secrétariat général de la COBAC sont issus des effectifs de la BEAC tandis que les membres de la Commission sont désignés par le Comité ministériel de l'Union monétaire de l'Afrique centrale (UMAC). Le Secrétariat général de la COBAC est placé sous la supervision d'un Secrétaire général et d'un Secrétaire général adjoint, tous deux nommés par la Conférence des chefs d'état. Le Collège de la COBAC est présidé par le Gouverneur de la BEAC.

Les agences de notation

Les agences de notation font partie de l'industrie de la microfinance. Elles ont pour rôle d'émettre un avis, de donner une note et de publier les informations financières et comptables des établissements de microfinance afin de leur permettre d'accéder aux marchés

des capitaux à l'échelle nationale et internationale. Ces informations constituent une des sources de décision de certains partenaires au développement. Pour permettre aux praticiens de la microfinance du Congo de bénéficier gratuitement et à distance de ces services, l'APEMF avait signé en 2004, un partenariat avec « Mix Market » qui est une agence de notation basée en Pennsylvanie aux États-Unis. Ce partenariat a été couronné par la distinction de l'un des membres de l'APEMF-CONGO en l'occurrence le Fonds d'actions mutuelles (FAM). Cette distinction a permis au FAM, lors d'une cérémonie organisée en 2005 à Genève en Suisse, de recevoir une médaille d'honneur et une subvention.

L'APEMF

L'article 20 de du règlement de la COBAC précise que les établissements doivent adhérer à l'APEMF de leur État. Il n'existe qu'une association professionnelle par État. Telle est la raison fondamentale de la création en juillet 2002 de l'association dénommée : « Association professionnelle des établissements de microfinance du Congo en sigle APEMF-CONGO », reconnue tant par le Gouvernement que par la COBAC. L'APEMF-CONGO est ouverte à tout EMF et compte 41 membres (le réseau des MUCODEC et ses 34 caisses sont comptés comme un seul membre) agréés ou ayant des dossiers en traitement conformément aux dispositions réglementant l'activité de microfinance dans les pays de la zone CEMAC.

Missions

Au terme du règlement ci-dessus cité, l'association professionnelle a pour objet d'assurer la défense des intérêts collectifs des établissements. Elle a la charge d'informer ses adhérents et le public. Elle peut réaliser toute étude et élaborer toute recommandation en vue, le cas échéant, de favoriser la coopération entre membres ainsi que l'organisation et la gestion des services d'intérêt commun.

Au-delà de ses attributions réglementaires, l'APEMF se propose d'apporter des solutions aux différents problèmes du secteur de la microfinance par la mise en place d'une plateforme de concertation pour défendre les intérêts du marché du microcrédit, de l'épargne

et aussi d'autres services financiers, et ainsi entreprendre des pistes de solutions aux problèmes pouvant surgir dans l'exercice de la profession (APEMF, 2007a, 2007b).

Pour ce faire, l'APEMF se donne pour mission de consolider la reconnaissance officielle et légale de la microfinance au Congo selon trois axes majeurs d'intervention : en étant l'interlocuteur des EMF auprès des pouvoirs publics et des partenaires au développement ; en facilitant la concertation entre les EMF ; et en favorisant la professionnalisation et l'innovation en leur sein.

Organisation et fonctionnement

Comme tout organe de type associatif, l'APEMF-CONGO est dotée d'une organisation composée d'une Assemblée générale, d'un CA, d'un Bureau du CA, d'une Commission de Contrôle et Vérification et d'une Permanence. Hiérarchiquement, la Permanence exécute et prépare le travail du Bureau, qui à son tour rend compte et fait adopter les documents au CA, qui a la charge de les soumettre à l'Assemblée générale.

En définitive, l'Assemblée générale est l'instance de prise de décision, le CA sert d'orientation des actions du Bureau qui est l'organe exécutif dont le travail à la base est exécuté par la Permanence. Les difficultés de convocation de l'Assemblée générale dénotent des problèmes réels de fonctionnement qui traduisent les limites de la démocratie interne et de l'engagement des EMF à impulser une véritable dynamique collective d'action.

La Direction générale de la monnaie et du crédit (DGMC)

La DGMC, une des directions du Ministère des Finances, est l'organe chargé du contrôle et du suivi de la microfinance. C'est cette direction qui instruit les dossiers en vue d'accorder l'agrément aux EMF qui s'installent dans le pays.

Missions générales de la DGMC

Conformément au décret n°2003-139 du 31 juillet 2003 portant attributions et organisation de la DGMC, celle-ci est l'organe technique qui assiste le Ministre dans l'exercice de ses attributions en matière de monnaie et de crédit. Elle est notamment chargée de :

- suivre les activités de la profession bancaire et de microfinance ;
- orienter et coordonner les politiques relatives au système bancaire ;
- promouvoir la politique de mobilisation de l'épargne ;
- veiller à l'application de la réglementation de change sous-régionale ;
- collecter toute donnée nécessaire à la connaissance des transferts de fonds ;
- assurer les relations avec les organismes internationaux et inter-étatiques à caractère financier ou monétaire ;
- donner des informations sur les aspects financiers des conventions, des accords et des traités avec l'étranger et sur le fonctionnement des divers comptes ;
- étudier les dossiers d'agréments des bureaux de change, des établissements de crédit et de microfinance ;
- veiller à l'application du règlement de la CEMAC sur la microfinance ;
- veiller à l'exécution de toute obligation susceptible d'avoir une incidence financière sur les institutions financières ;
- contribuer à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ;
- participer à l'élaboration et au suivi de la programmation monétaire ;
- veiller à l'application de la réglementation en matière de monnaie et de crédit.

Structuration de la Direction de la microfinance et des marchés financiers

La Direction de la microfinance et des marchés financiers est dirigée et animée par un directeur. Elle comprend deux services. Tous ces deux services sont animés chacun par un chef de service.

- *Le service de la microfinance* est composé de quatre bureaux :
 - bureau de la promotion du secteur ;
 - bureau statistiques et évaluation ;
 - bureau analyses et synthèse ;
 - bureau de la réglementation et des inspections.
- *Le service des marchés financiers* est composé de deux bureaux :
 - bureau études des marchés financiers ;
 - bureau antenne de la bourse des valeurs mobilières.

Missions de la Direction de la microfinance et des marchés financiers

Cette direction est chargée de :

- suivre les activités de la microfinance ;
- examiner les demandes d'agrément relatives à la microfinance ;
- contribuer à l'amélioration des conditions de viabilité des marchés financiers ;
- suivre le fonctionnement de l'antenne de la Bourse des valeurs mobilières d'Afrique centrale (BVMAC) au Congo.

Dispositions récentes

Face au problème soulevé par l'imposition des EMF, de nouvelles dispositions au niveau national ont été prises par l'Autorité monétaire pour alléger le régime fiscal auquel sont assujetties les IMF au Congo. Ainsi, par arrêté n°7236 du 15 novembre 2007, le Ministre des Finances accorde un régime fiscal préférentiel aux EMF et ce régime s'applique aux activités principales et accessoires de microfinance telles que définies aux articles 9 et 10 du règlement de la CEMAC (article 1 de l'arrêté n°7236). Le bénéfice de ce régime préférentiel couvre une période de 3 ans à compter de la date de création de l'EMF (article 2).

Les EMF sont exonérés des impôts et taxes ci-après :

- l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux ;
- l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières ;
- la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties ;
- la taxe forfaitaire sur les salaires ;
- la taxe spéciale sur les sociétés.

En plus, les EMF sont exonérés du paiement de la TVA sur :

- les intérêts versés sur l'épargne collectée ;
- les intérêts des produits octroyés ;
- les intérêts des opérations de refinancement entre établissements de microfinance ou entre ceux-ci et les banques ;
- les cotisations des sociétaires et des membres (article 3).

Les EMF bénéficient aussi d'un abattement de 50 % sur les droits d'enregistrement (article 4). A l'inverse, les EMF ne sont exemptés des obligations déclaratives des entreprises relevant du régime du bénéfice réel ou du réel simplifié, prévu par le code général des impôts. Les impôts et taxes non expressément visés par l'arrêté 7236 demeurent exigibles (articles 5 et 6).

La pratique de la réglementation et de la surveillance des institutions de microfinance au Congo

L'application de la réglementation CEMAC et des dispositions de la COBAC pose deux types de problèmes : la vulgarisation et la maîtrise.

Vulgarisation

La plupart des EMF affirment qu'elles ne disposent pas de cette réglementation. Ils ne la connaissent pas et donc ont des difficultés pour donner un avis motivé sur les différents articles de la réglementation. Sur les 10 institutions de microfinance visitées, 8 ont affirmé ne pas connaître cette réglementation car ne disposant pas du document y relatif. Il apparaît clairement que le travail de vulgarisation du règlement COBAC a été très insuffisant.

Maîtrise du cadre réglementaire

Les agents de la DGMC chargés de la gestion de la filière semblent avoir une connaissance limitée de la réglementation. Lors de l'entretien avec les agents de la Direction départementale de la monnaie et du crédit de la cuvette, au nord du pays, ceux-ci ont clairement affirmé ne pas maîtriser la réglementation portant sur la microfinance. Aucune formation n'a été faite à leur égard pour mieux comprendre et faire appliquer de façon efficace le dispositif réglementaire, informer et former les responsables locaux des EMF pour les aider à maîtriser le dispositif juridique. S'agissant des EMF, la plupart reconnaissent ne pas maîtriser le dispositif réglementaire de la CEMAC.

Application du cadre réglementaire

Les entretiens avec les responsables des EMF ont montré que l'application de la réglementation de la CEMAC et des règles édictées par la COBAC laisse à désirer. Si les règles sur les conditions de l'agrément,

le capital minimum, la catégorie et la publicité sur la raison sociale sont respectées en général, cependant, l'application des autres règles sur les services autorisés à titre principal et accessoire, le contrôle interne et externe, la production des données statistiques auprès de l'autorité monétaire, la surveillance de la banque centrale ne sont pas respectées en totalité, ni par les organes de contrôle et de supervision représentés par le Ministère des Finances et la Commission de supervision bancaire, ni par les EMF acteurs de base de l'activité de la microfinance.

Services autorisés

Les services autorisés à titre principal sont la collecte de l'épargne et l'octroi des crédits. Or, certaines institutions de microfinance effectuent le transfert de fonds comme activité principale et la collecte et l'octroi de crédits comme activités accessoires. C'est le cas des institutions comme Charden Farell, pour ne citer que la plus importante actuellement. Le transfert de fonds dans le règlement de la CEMAC du 22 avril 2002 n'est même pas considéré parmi les cinq activités accessoires citées à l'article 10. Par contre, l'article 11 dudit règlement évoque le transfert de fonds comme un moyen de paiement et non comme une activité accessoire. Cela suppose que l'activité de transfert de fonds connaît un vide juridique au niveau du marché financier national et sous régional. En outre, les activités de transfert de fonds se caractérisent par un dynamisme sans précédent et une tendance à se généraliser sur l'ensemble du territoire national comme nous le verrons dans le paragraphe portant sur l'activité de transfert. Cette situation pose de plus en plus la nécessité d'une réglementation en vue de sécuriser cette activité et de protéger les usagers contre d'éventuels abus.

Les autres services concernent principalement la domiciliation des salaires et des pensions. Certains EMF comme la MUCODEC, Charden Farell, Mutuelle pour le progrès communautaire (MUPROCOM), Caisse féminine d'épargne et de crédit mutuel (CFECM), etc. effectuent ces services financiers. Dans ce domaine également, il n'existe aucune réglementation ni au niveau sous régional, ni au niveau national alors que la domiciliation des salaires et pensions est une activité financière ayant un impact social important pour les usagers. Le constat que l'on peut faire est celui d'un vide juridique.

Règles de contrôle interne

Certains EMF appliquent les dispositions de contrôle interne en totalité telles que stipulées dans le règlement de la CEMAC. Ces institutions disposent de services spécialisés dans le contrôle interne tels que les services de l'inspection et du contrôle de gestion. De façon régulière ou ponctuelle, ces organes effectuent des opérations de contrôle afin de vérifier la régularité des écritures comptables, les flux financiers. C'est le cas de la MUCODEC, la Caisse de participation à la promotion des entreprises et leur développement (CAPPED), Charden Farell, etc. Charden Farell par exemple a mis en place une inspection générale à son siège et une inspection départementale (au niveau de chaque direction départementale) assistée par des contrôleurs internes. D'autres EMF comme la Mutuelle d'épargne et de crédit des fonctionnaires (MUCREF) disposent d'un service de contrôle basé au siège et qui effectue des descentes de terrain dans les agences localisées à l'intérieur du pays dans le cadre des missions de contrôle. Il existe des EMF n'ayant pas d'organes internes de contrôle de leur gestion, et c'est le cas de MUPROCOM, Caisse d'épargne et du crédit des femmes du Kouilou (CECFK). D'autres institutions comme la CFECM possède un organe de contrôle interne composé de trois membres, même si cet organe a du mal à fonctionner.

Règles de contrôle externe

Le règlement en son article 52 affirme que le contrôle effectué par les commissaires aux comptes et les auditeurs externes est réalisé au moins une fois par an. Dans la réalité, certains EMF n'appliquent pas cette disposition. C'est le cas de la CFECM à cause du coût élevé. Certaines institutions de microfinance comme la CAPPED, Crédit Loscka, MUPROCOM, CECFK, etc., utilisent les services des commissaires aux comptes ou d'un cabinet comptable pour réaliser l'audit externe. La CAPPED applique cette disposition mais estime que les conclusions des auditeurs ne sont pas toujours pertinentes parce que ceux-ci ne tiennent pas compte des spécificités de la microfinance.

Surveillance de la COBAC

L'article 53 du règlement de la CEMAC stipule que la COBAC est chargée de veiller au respect des dispositions réglementaires par les

EMF. Elle effectue un contrôle sur place et sur pièces. En plus, le règlement COBAC EMF 2002/19 stipule que les EMF ont l'obligation de transmettre à la COBAC une série de documents de façon périodique (cf. Tableau 3.1).

Dans les faits, la transmission des documents est épisodique. De même, le contrôle sur place et sur pièces est plutôt rare selon les EMF interrogés. Ainsi, les EMF estiment que les relations avec la COBAC ne sont pas suivies. Pour certains, ces relations sont inexistantes. Il faut souligner que la COBAC compte 6 experts basés à son siège et chargés de la supervision des institutions de microfinance à l'échelle des six pays regroupés au sein de la CEMAC. Au niveau de Brazzaville, un agent de la BEAC sert d'intermédiaire mais ne dispose pas de compétences nécessaires pour effectuer la surveillance des EMF.

Production des statistiques

La production et la transmission des données statistiques sont inégales. La plupart des EMF ne réalise pas cette activité alors que le cadre réglementaire comme il est rappelé au paragraphe précédent souligne cette obligation. Les EMF qui transmettent régulièrement leurs rapports

Tableau 3.1

Transmission obligatoire des documents à la COBAC

| <i>Désignation des documents</i> | <i>Périodicité de transmission</i> |
|---|------------------------------------|
| Situation comptable (bilan) | 6 mois |
| Déclaration des participations | 6 mois |
| Calcul des fonds patrimoniaux pour les EMF de la catégorie 1 | 6 mois |
| Calcul des fonds patrimoniaux pour les EMF des catégories 2 et 3 | 6 mois |
| Calcul du ratio de couverture des risques | 6 mois |
| Calcul du ratio de couverture des immobilisations | 6 mois |
| Calcul du rapport de liquidité | 6 mois |
| Calcul du coefficient de transformation | 6 mois |
| Contrôle des normes de division des risques (crédits et dépôts) | 6 mois |
| Déclaration des crédits en faveur des actionnaires ou associés, des administrateurs, des dirigeants et du personnel | 6 mois |
| Compte d'exploitation | 1 an |

Source : BEAC (2002).

d'activités ainsi que leurs données statistiques à la DGMC sont au nombre de sept : FAM, Horty Services, Charden Farell, CECFK, MUPROCOM, MUCODEC et CAPPED.

Sur 41 établissements agréés, seulement 7 d'entre eux transmettent régulièrement, conformément à la réglementation en vigueur, leurs données statistiques. Ainsi, un pourcentage faible, soit 17 % d'EMF respecte la réglementation sur la transmission des données. Ce constat a même poussé le Ministre des Finances à émettre en 2007 un arrêté exigeant que les EMF transmettent régulièrement leurs statistiques à la Direction de tutelle, sinon il sera appliqué à leur encontre des pénalités prévues à l'article 62 du règlement de la CEMAC.

Normes de gestion

Elles ne sont pas respectées par tous les EMF. Certains établissements ne disposent pas de réserves en dépit du fait que la réglementation leur exige d'en constituer. C'est par exemple le cas de CECFK et de CAPPED. L'établissement Crédit Loscka dispose de réserves en nature et non en liquide, sous la forme de terrains. Les EMF estiment que les normes de solvabilité et de liquidité prévues par la réglementation COBAC ne sont pas faciles à réaliser. Selon les estimations faites, certains établissements ont des difficultés à respecter le ratio de liquidité comme Pharma Crédit, Sécu Santé (voir Tableau 3.2).

Tableau 3.2

Ratios prudentiels des EMF selon l'optique de la COBAC en 2002 (en %)

| Conditions satisfaisantes | Ratio de liquidité (RL) | Coefficient de couverture de crédit (CCR) | Ratio de couverture des immobilisations (RCI) | Ratio de couverture de risques (RCR) |
|---------------------------|-------------------------|---|---|--------------------------------------|
| | Min 100 % | Min 70 % | Min 100 % | Min 10 % |
| RÉSEAU : | | | | |
| MUCODEC | 2562,44 | 22,13 | 1655,27 | 18,03 |
| CAPPED | – | 30,08 | 509,58 | 68,97 |
| SÉCU SANTÉ | 47,25 | 115,02 | 596,31 | 79,81 |
| PHARMA CRÉDIT | 26,71 | 429,05 | 152,31 | 25,28 |
| CFPRB | 108,00 | 0,00 | 146,44 | Nd |
| FAM | 259,25 | 83,58 | 133,54 | 42,66 |

Source : Balongana (2005).

De même, le ratio de couverture et de division de risque n'est pas appliqué par une institution comme la MUPROCOM qui oriente ses engagements dans un seul secteur d'activités. Pour les EMF les plus dynamiques comme la MUCODEC et la CAPPED, le coefficient de couverture des risques est nettement inférieur au niveau de 70 % exigé par les règles prudentielles définies par la COBAC.

La comptabilité des EMF n'est pas harmonisée. Certains appliquent la comptabilité issue du plan comptable mis en place par l'APEMF, d'autres par contre utilisent un plan comptable spécifique. Le projet d'harmonisation du plan comptable initié par l'APEMF n'a pas encore abouti.

Application des normes prudentielles et leurs résultats

Afin d'avoir un aperçu plus argumenté de la viabilité du cadre réglementaire et institutionnel des EMF, il a été jugé pertinent de rapporter les estimations sur les ratios prudentiels de la COBAC et d'autres organismes internationaux.

Suivant le guide technique produit par MicroRate et Inter-American Development Bank (2003) relatif aux indicateurs de performance pour les institutions de microfinance, quatre groupes d'indicateurs financiers peuvent être utilisés. Il s'agit des indicateurs de qualité du portefeuille, de productivité et efficacité, de viabilité financière et de rentabilité. Toutefois, les données à notre disposition ne permettant pas de calculer tous les indicateurs, l'analyse portera essentiellement sur les indicateurs de qualité du portefeuille et de rentabilité. Mais, avant d'analyser les performances des institutions de microfinance congolaises sous cette optique, il semble opportun d'examiner quelques ratios prudentiels construits dans l'optique de la COBAC (Balongana, 2005).

Les données du Tableau 3.2 montrent, pour les établissements dont les données sont disponibles, qu'il existe des écarts importants entre établissements dans l'application des ratios prudentiels. En général, l'analyse des ratios montre que ces EMFs étaient viables à cette période. Mais ces résultats qui ne portaient que sur une année ne donnaient qu'un aperçu ponctuel de la viabilité et donc, ils méritaient d'être relativisés. En outre, la loi des 20/80 de la statistique étant vérifiée, ces résultats pouvaient être généralisés à l'ensemble du secteur. Une autre étude portant exclusivement sur la MUCODEC et la CAPPED en 2005 (Gomba et Nsondi, 2005) fournit également des informations utiles

Tableau 3.3

Présentation de quelques ratios pour la MUCODEC et la CAPPED

| <i>Indicateurs</i> | <i>MUCODEC</i> | | <i>CAPPED</i> | |
|--|----------------|-------------|---------------|-------------|
| | <i>2002</i> | <i>2003</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> |
| | % | | | |
| Niveau de dépendance aux subventions | 17,30 | 2,74 | 90,52 | 38,21 |
| Rendement du portefeuille de crédits | 26,70 | 19,79 | – | 19,73 |
| Taux de croissance des résultats (bénéfices) | + 7,67 | - 20,22 | - 64,74 | + 148,69 |
| Autosuffisance opérationnelle | 2,06 | 1,56 | 0,21 | 1,21 |

Source : Gomba et Nsondi (2005).

pour l'appréciation de la situation des institutions de microfinance au Congo.

Le Tableau 3.3 laisse apparaître qu'entre 2002 et 2003, la MUCODEC a été beaucoup plus autonome, étant donné qu'elle est fortement moins tributaire des subventions que la CAPPED, avec un meilleur rendement du portefeuille de crédit et une meilleure autosuffisance opérationnelle.

Défis posés par l'implémentation des règles prescrites

Trois principaux défis sont posés par l'application de la réglementation prévue par la COBAC pour la régulation des institutions de la microfinance. Le premier défi concerne les capacités des organes de régulation à réaliser efficacement la supervision et la surveillance d'un grand nombre d'institutions financières dispersées sur de vastes territoires. Ce défi se rattache au coût de la supervision qui est élevé pour des institutions n'ayant pas des ressources importantes à gérer, à l'inverse des banques commerciales qui collectent de grandes masses de capitaux.

Le deuxième défi concerne les capacités des institutions de microfinance à maîtriser des normes de gestion relativement complexes alors que les ressources humaines qu'elles emploient ont des limites sur le plan quantitatif et au niveau de la qualification.

Le troisième défi est le vide juridique concernant les institutions de microfinance spécialisées dans le transfert de fonds. La réglementation COBAC telle qu'elle est formulée n'est pas adaptée à ce type

d'institutions et cette situation engendre un laissez aller et des faillites dans une branche qui collecte de grandes masses de capitaux et où les établissements ne sont pas réglementés et les clients ne sont pas protégés.

L'efficacité de la réglementation et de la surveillance des institutions de microfinance au Congo

L'efficacité de la réglementation peut être appréciée en identifiant les atouts et les faiblesses de celle-ci pour en tirer des recommandations visant à améliorer le cadre mis en place et son fonctionnement. Une telle démarche comporte l'avantage de déterminer les avancées apportées par la réglementation de la microfinance, mais aussi les insuffisances qu'il importe de combler pour garantir la viabilité et le renforcement de la filière.

Atouts

Le cadre actuel comporte des atouts comparativement à la situation d'avant 2002 caractérisée par l'absence de réglementation du secteur de la microfinance. La réglementation a permis l'institutionnalisation de la microfinance. D'une activité séculaire revêtant une forme informelle, elle s'est transformée en une activité formelle répondant à des règles précises et pouvant bénéficier d'un suivi des autorités financières et monétaires et éventuellement d'un appui de l'état et des bailleurs de fonds internationaux. Cette institutionnalisation est un atout considérable pour un secteur revêtant un caractère populaire et disposant de potentialités d'adaptation considérables. Plusieurs études soulignent comment la microfinance formelle est venue révolutionner les pratiques d'épargne et de crédit au niveau des couches vulnérables en Asie et en Amérique latine.

L'un des atouts que l'on peut signaler est la distinction qui a été faite entre les différentes catégories d'établissements en fonction de leur objet et de leurs membres. La microfinance est marquée par une hétérogénéité d'acteurs et une multiplicité d'objectifs. Cette situation entraîne une multiplicité de formes d'organisations. L'institutionnalisation en trois catégories est une bonne chose car c'est une manière de

reconnaître la diversité institutionnelle, un des traits fondamentaux de l'activité de la microfinance (Nations Unies, 2006).

Un autre atout est la rigueur qui a été introduite dans la filière. Avant la réglementation, les institutions de microfinance n'étaient pas astreintes à une reconnaissance par l'autorité monétaire, n'étaient pas assujetties à un contrôle interne et externe, ni à respecter des normes de gestion strictes. Des cas d'abus et d'escroquerie ont été signalés et de nombreux épargnants ont ainsi perdu leurs avoirs suite à des faillites spectaculaires (Caisse islamiste d'épargne solidaire (CIDESO), Mutuelle sociale des commerçants (MUSCO), Mutuelle des Kibanguistes ou Caisse d'épargne, de crédit et de production Kibanguiste (CECPKI), etc.).

Faiblesses

La réglementation

Selon Planet Rating (2008), la situation réglementaire dans la zone CEMAC paraît, en comparaison, plus souple que celle présente dans la zone UEMOA (PARMEC). Les taux débiteurs des IMF sont librement fixés par ces dernières et les normes prudentielles sont plus adaptées à la filière. Toutefois, le ratio de limitation du recours aux refinancements est un handicap pour les IMF des deuxième et troisième catégories, car celles-ci ne doivent pas dépasser de deux fois les fonds propres, ce qui est difficile pour des institutions collectant peu ou pas d'épargne.

Le règlement CEMAC et les diverses dispositions de la COBAC relatives à la microfinance sont d'une certaine complexité sur le plan juridique, financier et comptable. L'une des faiblesses constatées est la méconnaissance de la réglementation par les EMF. La diffusion du cadre réglementaire est insuffisante et un grand nombre d'établissements ne disposent pas des textes.

En plus, la réglementation doit être maîtrisée par les responsables et agents travaillant dans les EMF. Cela leur permettra de respecter les obligations juridiques et les normes de gestion prescrites par le cadre réglementaire. Cela exige un certain niveau de formation. Or, le niveau de formation des agents dans les EMF est faible. Certains chefs d'agence ont seulement le brevet comme diplôme le plus élevé. L'APEMF organise des formations de courte durée à travers des séminaires dont l'objectif est de remédier à ces faiblesses. Ces séminaires

demeurent insuffisants car il s'agit des formations devant s'étaler sur plusieurs mois, voire plusieurs années, comme le montrent clairement les expériences de Madagascar, des Philippines et ailleurs. Afin de rendre plus rigoureuses les activités de sensibilisation et de formation, un manuel de procédures des activités de microfinance a été édité et largement diffusé aux Philippines (Andrianasolo, 2008 ; Nations Unies, 2006).

Un autre problème est le faible niveau de formation du personnel et la faible rémunération du de celui-ci. Cette situation accroît les difficultés pour maîtriser la réglementation. Les EMF ont tendance à recruter un personnel peu qualifié. Le salaire d'une caissière varie entre 30000 FCFA et 50000 FCFA. Dans certains établissements, le chef d'agence perçoit une rémunération mensuelle de 54000 FCFA.

Problème soulevé par les EMF spécialisés dans le transfert des fonds

Un des aspects marquants de l'évolution de la microfinance congolaise est la multiplication des EMF spécialisés dans le transfert de fonds. A côté des multinationales (Western Union, MoneyGram, etc.) qui dominent le marché des transferts internationaux, les EMF ont occupé le créneau des transferts nationaux. Le dynamisme des transferts domestiques dans les établissements congolais de microfinance prend ses sources au succès de l'établissement de microfinance dénommé « Crédit Maouéné (CRMA) » (Balongana et Mafouta, 2007). En effet, c'est en 2002 que le secteur de la microfinance a présenté d'importantes mutations avec l'apparition de ce nouveau produit qui est le transfert de fonds. Par ailleurs, ce produit qui s'est révélé comme un créneau porteur est à l'origine d'une nouvelle forme de microfinance spécialisée uniquement dans le transfert de fonds.

Ainsi, le Congo compte actuellement de nombreuses EMF dont certaines ont pour activité principale le transfert de fonds. Utilisant des mécanismes de transfert sûrs rapides et abordables, notamment les TIC (Internet et téléphonie mobile), ils ont gagné la confiance de la clientèle et remplacent progressivement les réseaux de transferts informels. Une liste non exhaustive des EMF est proposée dans le Tableau 3.4.

Tableau 3.4
EMF de transfert d'argent au Congo Brazzaville

| <i>Établissements</i> | <i>Nombre d'agences</i> | <i>Transferts globaux moyens effectués par mois (millions de FCA)</i> |
|-----------------------------------|-------------------------|---|
| Crédit Maouéné (CRMA) | 24 | 1 300 |
| Groupe Charden Farell | 37 | 600 |
| FJEC/CAPPED | 4 | 131 |
| Horty Service SA | 7 | 65 |
| GX International | 2 | 44 |
| Exau Business | 5 | 30 |
| Investir | 2 | 17 |
| Messagerie Royale (MR Club) | 2 | 8 |
| ACC Express | 2 | 1,4 |
| Kebo Services | 2 | 1 |
| Centrale Transfert d'argent (CTA) | 3 | 0,8 |
| MUCOGES | 2 | 0,3 |
| CAICC | 3 | – |
| COGENO | 2 | – |
| TCAP | 2 | – |

Source : CERAPE (2007) ; Moulemvo et Mafouta (2007) ; Mbeti Banga (2006).

Suite à la publication du règlement de la COBAC, les EMF qui s'étaient jusque-là spécialisés dans le transfert de fonds ont été sommés de se transformer en EMF dans lesquels le transfert de fonds ne serait plus qu'une opération connexe aux activités principales de chaque type d'EMF. A ce jour, Charden Farell et FJEC/CAPPED ont tenté de se conformer à cette disposition. Cependant, un établissement comme Charden Farell a un portefeuille caractérisé par la prédominance des opérations de transfert de fonds comparativement aux opérations d'épargne et de crédit.

Il sied de voir la possibilité d'instaurer une réglementation spécifique sur les établissements de microfinance spécialisés dans le transfert de fonds. La proposition consistant à ajouter aux trois catégories une quatrième ne semble pas pertinente du fait que les différentes catégories mentionnées dans le règlement de la CEMAC concernent des établissements de microfinance réalisant des opérations d'épargne et/ou de crédit.

L'absence de réglementation et de supervision des institutions de transferts de fonds est un des facteurs qui expliquent la faillite et la fermeture de certains établissements comme Crédit Maouéné, Horty Services. Le seul établissement à caractère national qui subsiste actuellement est Charden Farell.

Insuffisance de la supervision bancaire

La supervision et la surveillance que devrait effectuer la COBAC sont nettement insuffisantes. Les EMF n'ont quasiment pas de relations avec cet organe de contrôle. Dans les faits, ces établissements reconnaissent entretenir des rapports réguliers avec la Direction de la monnaie et du crédit, une institution du Ministère des Finances, auprès de laquelle ils transmettent régulièrement, à Brazzaville comme dans les départements, les données statistiques sur leurs opérations. Les défaillances de la surveillance de la COBAC expliquent en partie le non-respect de certaines normes de gestion, la méconnaissance du cadre réglementaire de la CEMAC et des dispositions de la Banque centrale par les EMF. Il apparaît clairement que les capacités de supervision de la COBAC n'ont pas été sérieusement analysées lors de la mise en place du cadre réglementaire. Or, la supervision d'une multitude d'institutions de microfinance nécessite un personnel important et formé, du fait des charges supplémentaires occasionnées dans un domaine où la supervision des banques commerciales exige déjà d'importants efforts.

Institutions clés

L'APEMF est chargée de défendre les institutions membres et d'y développer le professionnalisme. Pour bien jouer son rôle, elle a besoin de ressources suffisantes. Or cette institution souffre d'un déficit de ressources financières. La cotisation annuelle plafonnée à 100 000 FCFA par membre et par an est insuffisante et ne lui permet pas de faire face au financement des activités de formation et sensibilisation qu'elle programme chaque année. Cette faiblesse a une incidence directe sur les capacités opérationnelles de l'APEMF et sa présence sur le terrain. Son agence basée à Owando pour couvrir les EMF localisés au nord du pays n'est pas opérationnelle faute de ressources. En plus, elle souffre de problème de gouvernance qui se caractérise par les difficultés à

convoquer l'assemblée générale pendant au moins 4 ans alors que la convocation de cette instance est annuelle.

La DGMC est un organe dont une des missions est de suivre et contrôler les EMF. Si jusqu'en 2005, cette mission était accomplie à travers des descentes sur le terrain de façon périodique, après cette date, la situation a changé. Les descentes sont devenues irrégulières et les EMF se plaignent du manque de feed-back de la DGMC à leurs rapports et doléances. Par ailleurs, la DGMC souffre du nombre limité de cadres spécialisés dans la gestion de la filière de la microfinance.

La COBAC est l'organe chargé de la surveillance des EMF. Cette surveillance oblige les EMF à respecter et suivre la réglementation. Elle permet de garantir leur équilibre financier et de protéger les épargnants. La surveillance doit se faire de façon régulière. Or, cela n'est pas le cas. Pour certains EMF, la surveillance de la COBAC est totalement absente, pour d'autres elle est rare. Le nombre limité de cadres travaillant à la COBAC, la concentration de ceux-ci au siège de la BEAC à Yaoundé sont des facteurs qui affaiblissent la supervision de la COBAC.

Partenariat entre l'APEMF, la DGMC et la BEAC

Trois institutions jouent un rôle clé au niveau du cadre institutionnel des EMF. Ce sont l'APEMF, la DGMC et la BEAC dont fait partie la Commission de supervision bancaire. Le partenariat entre ces trois institutions est indispensable. Chacune d'entre elles joue un rôle spécifique, mais complémentaire. Le partenariat entre ces trois institutions est marqué par des faiblesses et même des conflits de compétence. La COBAC par exemple réalise la surveillance des EMF sans impliquer la DGMC. De même, la DGMC organise certaines activités sans impliquer l'APEMF. L'absence d'un cadre de concertation des organes chargés de la gestion de la microfinance est une défaillance qui empêche la mise en place d'un cadre de débats et d'échanges et d'une collaboration fructueuse entre les institutions partenaires.

L'expérience de la microfinance dans un pays comme Madagascar montre que les autorités, pour développer le partenariat, renforcer et améliorer la gestion du secteur, ont institué un Comité de pilotage, cadre permanent de concertation permettant de prendre des décisions judicieuses sur la base du consensus des institutions partenaires chargées de la gestion du secteur. Font partie de ce comité,

l'Association professionnelle de microfinance, le Ministère des finances, la Commission de supervision bancaire et financière, le Ministère de l'agriculture ainsi que les bailleurs de fonds (Andrianasolo, 2008).

Conclusion

L'analyse du cadre réglementaire et institutionnel de la microfinance montre que l'instauration d'un tel cadre en avril 2002 a permis de réaliser des avancées certaines. La régulation du secteur s'est avérée salubre et a limité les faillites et les pertes que cela occasionne au détriment des épargnants dans un contexte où la crise du système bancaire a entraîné une méfiance des ménages face aux institutions financières. Après l'entrée en vigueur du règlement de la CEMAC, il est temps de dresser un bilan du cadre institué. Une série de limites apparaissent clairement : méconnaissance du cadre réglementaire, non maîtrise de celui-ci par la plupart des EMF, non application de certaines dispositions de ce cadre, vide juridique sur les institutions réalisant des opérations de transfert de fonds, de domiciliation des salaires et pensions, insuffisance des opérations de contrôle, faible capacité de supervision de la Banque centrale, absence de concertation et de synergie entre les institutions partenaires (APEMF, COBAC et DGMC).

Une recherche approfondie sur la gouvernance des institutions de microfinance s'avère utile afin de mieux cerner les causes des faillites des EMF et d'apporter des suggestions utiles visant au renforcement de la gouvernance. Face à ces limites, nous procédons aux recommandations suivantes :

Au niveau réglementaire

Premièrement, afin de favoriser la connaissance du cadre réglementaire, il importe de mener des campagnes de sensibilisation auprès des EMF en diffusant massivement les textes juridiques sous des formes éditoriales adéquates et en organisant des séminaires d'information à Brazzaville, Pointe-Noire et dans les départements.

Deuxièmement, il importe aussi de prévoir des activités de formation auprès des experts de la DGMC et des agents des EMF. Ces formations doivent revêtir un caractère théorique et pratique en utilisant les

méthodes pédagogiques appropriées. Dans ce sens, la conception et la publication d'un manuel simplifié de la microfinance adapté à la réalité congolaise paraissent pertinentes. Ce manuel aura comme objectif d'informer sur les procédures de constitution et de fonctionnement d'un EMF, le rôle de chaque organe, la gouvernance, le cadre réglementaire de la CEMAC, la signification des ratios prudentiels et leurs méthodes de calcul avec des cas pratiques, les notions de base sur le crédit et l'épargne, l'autorité monétaire, etc.

Troisièmement, il est indispensable d'élaborer une réglementation spécifique sur les institutions de microfinance spécialisées sur le transfert de fonds. Cette activité est différente des activités relevant de l'épargne et du crédit. Il n'est pas judicieux d'obliger ces EMF d'intégrer l'épargne et le crédit dans leurs opérations. Cette tendance n'a pas donné les résultats escomptés. C'est pourquoi, il faut sortir ces établissements du cadre actuel et concevoir un cadre juridique à part. Il faut aussi mettre en place une réglementation sur la domiciliation des salaires et des pensions afin de protéger les usagers.

Au niveau institutionnel

L'APEMF joue un rôle clé dans la coordination et la mobilisation des EMF ainsi que le lobbying auprès des autorités et des institutions internationales. Son renforcement est nécessaire mais il est aussi important de procéder à une évaluation approfondie de son action et de son fonctionnement interne. C'est sur la base de cette évaluation que les formes d'appui bien ciblées devraient être apportées à cette institution pour l'aider à mieux jouer son rôle et impulser une véritable dynamique collective de la filière.

La DGMC doit aussi être renforcée en experts capables d'encadrer, de suivre et de contrôler les activités des EMF. Un texte pris par l'autorité monétaire doit clarifier les domaines de compétence entre la DGMC et la COBAC afin d'éviter les conflits entre ces deux organes dans l'activité de contrôle des EMF.

La supervision bancaire doit être renforcée. Pour ce faire, la direction nationale de la BEAC doit accroître le nombre d'experts chargés des activités de surveillance et supervision des EMF.

Un cadre de concertation est nécessaire afin de donner une impulsion à l'élaboration et l'exécution d'une politique nationale de la microfinance. Ce cadre de concertation pourrait comprendre

les représentants de la Présidence de la République, du Ministère des Finances, du Ministère du Plan, du Ministère de l'Agriculture, du Ministère des PME, du Ministère du commerce, de la BEAC, de l'APEMF et des bailleurs de fonds. Le Président de la République étant sensible à la microfinance, il est judicieux qu'il ait un représentant dans le cadre de concertation. S'agissant du Ministère du Plan, étant chargé de conduire la stratégie de lutte contre la pauvreté, il est opportun que cette institution participe dans ce cadre de concertation pour y représenter les populations pauvres qui devraient bénéficier des services des EMF. La plupart des actifs congolais relèvent du secteur agricole et du commerce. Cette institution pourrait apporter son expérience pour la promotion du microcrédit au sein des producteurs agricoles et des petits commerçants.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AFD (2005). Coopération française et microfinance 20 ans de partenariat, Document AFD, Paris. (www.afd.fr).
- AFD (2007). Cadre d'intervention du groupe AFD dans le secteur de la microfinance, (www.afd.fr).
- Akiana Mfere, W. U. (2009). « La Microfinance au Congo Brazzaville : sa contribution dans le financement de l'économie et les faiblesses de son cadre juridique et institutionnel », Communication à la 7^{ième} conférence internationale globelics, Dakar.
- Andrianasolo, E. (2008). « Etude de cas sur la microfinance à Madagascar : promotion d'un secteur viable », séminaire FMI, Tunis du 4 au 5 mars.
- APEMF (2007a). Rapport financier, Brazzaville.
- APEMF (2007b). Rapport d'activités, Brazzaville.
- Azeufack-Kemtio, P. (2009). L'organe de régulation de l'activité bancaire dans la CEMAC : La COBAC, Rapport, Douala.
- Balongana, C. (2005). « Analyse des institutions de microfinance en 2002 : cas de Brazzaville », mémoire de maîtrise, Université Marien Ngouabi, Brazzaville.
- Balongana, C. et B. Mafouta (2007). « Microfinance, transfert de fonds et innovation au Congo Brazzaville : cas de crédit Maouéné », in Boungou-Bazika J.-C. (ed), *L'entrepreneuriat et l'innovation au Congo-Brazzaville*, Edition L'Harmattan, Paris.

- BEAC (2002). Règlement COBAC EMF 2002/19 – Relatif à la liste, à la teneur, à la publicité et aux délais de transmission des documents destinés aux organes de contrôle des EMF, Banque des États de l'Afrique centrale.
- CERAPE (2007). Mondialisation, croissance et pauvreté : une revue de la littérature, programme de recherche du CRDI, Brazzaville.
- COBAC (2002). Recueil des textes relatifs à l'exercice des activités de microfinance, COBAC.
- Gomba, G. et G. M. Nsondi (2005). « La pérennité des établissements de microfinance au Congo », mémoire de maîtrise, Université Marien Ngouabi, Brazzaville.
- Lauer, K. et S. Staschen (2013), 'Regulation' in Ledgerwood, J, J. Earne et C. Nelson (eds), *The New Microfinance Handbook: A Financial Market System Perspective*, The World Bank, Washington, D.C.
- Mbeti Banga, J. (2006), Rapport sur l'exercice de l'activité de transfert d'argent par les EMF dans la CEMAC, COBAC.
- MicroRate et Inter-American Development Bank (2003). " Indicateurs de performance pour les institutions de microfinance : guide technique", 2^e édition.
- Ministère du Plan (2008), Document final de stratégie de réduction de la pauvreté, Brazzaville.
- Moulemvo, A. et B. Mafouta (2007), L'impact du micro transfert d'argent sur les dépenses de santé des pauvres au Congo Brazzaville, programme de recherche du CRDI, Brazzaville.
- Nations Unies (2006), Construire des secteurs financiers accessibles à tous, New York.
- Planet Rating (2008), ACEP du Cameroun (www.planetrating.com).
- Staschen, S. et C. Nelson (2013), "The Role of Government and Industry in Financial Inclusion" in Ledgerwood, J, J. Earne et C. Nelson (eds), *The New Microfinance Handbook: A Financial Market System Perspective*, The World Bank, Washington, D.C.

CHAPITRE 4

La réglementation et la surveillance des institutions de microfinance au Gabon

Jean-Jacques Ekomié

*Faculté des sciences économiques et de gestion, Université Omar Bongo
de Libreville, Gabon (jjekomie@yahoo.fr)*

Introduction

Depuis 1990, la microfinance connaît un intérêt particulier auprès des dirigeants de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) en général et ceux du Gabon en particulier. Trois facteurs ont favorisé l'engouement pour ses activités : la crise des années 80, la prise en compte de la microfinance sur le plan international comme un instrument de lutte contre la pauvreté et le fait que cette activité s'exerce dans un cadre juridique inadapté.

Ainsi, face aux besoins croissants d'une frange de la population de cette zone en services financiers et bancaires, la Conférence des Chefs d'État de la CEMAC a instruit le Gouverneur de la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC), en sa qualité de Président de la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC), d'élaborer un projet de texte sous régional réglementant l'activité de la microfinance. Au même moment, les institutions de Bretton Woods et les États de la sous-région ont signé des programmes d'assainissement économique et financier visant particulièrement à concevoir un cadre réglementaire approprié au développement de ce secteur.

Selon le Groupe consultatif pour l'assistance aux plus pauvres (CGAP), la microfinance est définie comme étant un ensemble de services financiers et bancaires à destination des populations les plus pauvres (CGAP, 2004). Cependant, cette définition est trop restrictive, car les enquêtes effectuées auprès des établissements de microfinance de la zone ont montré qu'une définition exclusivement centrée sur la pauvreté aurait, à l'évidence, conduit à élaborer un cadre réglementaire

mal adapté à toute une catégorie d'établissements. En effet, les services de celle-ci s'adressent également à une population à revenu intermédiaire, bien au-dessus du seuil de pauvreté, qui est cependant exclue du secteur bancaire traditionnel pour diverses raisons ou qui ne parvient pas à trouver dans les banques tous les services attendus (BEAC, 2008).

L'objet du présent travail est l'étude de la réglementation et de la surveillance des institutions de microfinance au Gabon. A cet égard, il s'articule de la manière suivante : la deuxième section présente les dispositifs réglementaires encadrant la création et l'opération des établissements de microfinance au Gabon. La troisième est consacrée aux dispositions formelles (ou prévues) de la surveillance des établissements de microfinance au Gabon. La quatrième section analyse la pratique de la réglementation et de la surveillance des établissements de microfinance au Gabon. La cinquième procède à une évaluation de l'efficacité de la réglementation et de la surveillance des établissements de microfinance au Gabon. Enfin, la dernière section constitue la conclusion de l'étude.

Les dispositifs réglementaires encadrant la création et l'opération des établissements de microfinance au Gabon

Le Gabon a adopté le 15 mars 2002, à travers le Comité Ministériel de la CEMAC, le Règlement n°1/02/CEMAC/COBAC qui fixe les conditions d'exercice et de contrôle des établissements de microfinance.

Les dispositions importantes encadrant les conditions d'exercice de la microfinance en zone CEMAC sont contenues notamment dans les titres I, II, III, IV et V du recueil des textes relatifs à l'exercice des activités de microfinance de la COBAC, ainsi que ses différents règlements (COBAC, 2002).

TITRE I : Dispositions générales

Article 1 : La « microfinance » est une activité exercée par des entités agréées n'ayant pas le statut de banque ou d'établissement financier tel que défini à l'Annexe à la Convention du 17 janvier 1992 portant Harmonisation de la Réglementation bancaire dans les États de l'Afrique centrale et qui pratiquent, à titre habituel, des opérations

de crédit et/ou de collecte de l'épargne et offrent des services financiers spécifiques au profit des populations évoluant pour l'essentiel en marge du circuit bancaire traditionnel.

Article 5 : Les établissements sont regroupés en trois catégories

- Sont classés en Première Catégorie, les établissements qui procèdent à la collecte de l'épargne de leurs membres qu'ils emploient en opérations de crédit, exclusivement au profit de ceux-ci ;
- Sont classés en Deuxième Catégorie, les établissements qui collectent l'épargne et accordent des crédits aux tiers ;
- Sont classés en Troisième Catégorie, les établissements qui accordent des crédits aux tiers, sans exercer l'activité de collecte de l'épargne.

Les formes juridiques des établissements de microfinance sont, pour chaque catégorie, précisées par le règlement de la COBAC. En d'autres termes, les dispositions nationales contenues dans les lois et décrets des pays sont abrogées.

TITRE II : Des opérations et services autorisés

Article 8 : Les opérations effectuées par les établissements en qualité d'intermédiaire sont circonscrites à l'intérieur de l'état où ils sont implantés. Pour les opérations avec l'extérieur, les établissements doivent recourir aux services d'une banque ou d'un établissement financier du même état.

Article 9 : Les opérations autorisées à titre principal comprennent :

La collecte de l'épargne

Pour les établissements de la Première catégorie, sont considérés comme épargne, les fonds autres que les cotisations et contributions obligatoires recueillis par l'établissement auprès de ses membres avec le droit d'en disposer dans le cadre de son activité, à charge seulement pour lui de les restituer à la demande dudit membre.

L'épargne des établissements de la Deuxième catégorie est constituée de fonds recueillis par l'établissement auprès du public, sous forme de dépôts, avec le droit d'en disposer dans le cadre de son activité, à charge de les restituer à la demande du déposant.

Les établissements de la Troisième catégorie ne peuvent procéder à la collecte de l'épargne.

Les opérations de crédit

Est considéré comme une opération de crédit, tout acte par lequel un établissement met ou permet de mettre des fonds à la disposition d'un membre, d'un tiers ou prend dans l'intérêt de celui-ci un engagement par signature tel un aval, une caution ou une autre garantie. Les établissements de la Première catégorie ne peuvent prendre un engagement qu'au profit d'un établissement affilié au même réseau.

Les placements financiers

Les établissements disposant d'un excédent de ressources peuvent effectuer des placements auprès des banques commerciales de l'état d'implantation. Ils peuvent également affecter ces ressources à la souscription des bons du Trésor ou de ceux émis par la BEAC.

Les autres ressources

Les établissements peuvent recevoir d'autres ressources dans le respect des dispositions de leurs statuts et des normes arrêtées par la Commission bancaire. Les établissements de Première catégorie sont tenus de constituer dès leur création un fonds de solidarité destiné à faire face aux pertes. Ce fonds recevra à chaque adhésion et au début de chaque exercice, des apports effectués par les membres de façon équitable ainsi que l'affectation d'une partie des bénéfices ou excédents d'exercice.

TITRE III : De l'organisation

Chapitre 1 : Des réseaux, organe faitier et organe financier

Article 12 : Les établissements exercent leur activité soit de manière indépendante, soit à l'intérieur d'un réseau.

Article 13 : Le réseau est un ensemble d'établissements agréés, animés par un même objectif et qui ont volontairement décidé de se regrouper afin d'adopter une organisation et des règles de fonctionnement communes. Il peut être local ou national.

Tout réseau doit se doter d'un organe faitier.

Article 14 : L'organe faîtier est un établissement disposant d'un capital ou d'une dotation appropriée et qui assure obligatoirement les prérogatives ci-après :

- la représentation du réseau auprès des tiers, notamment des organes de tutelle et de contrôle ;
- la fixation des conditions d'adhésion, d'exclusion ou de retrait des affiliés ;
- la définition et la mise en place des mesures nécessaires à assurer la cohésion du réseau et à garantir son équilibre financier, notamment le respect des normes prudentielles par les établissements affiliés ;
- l'exercice du pouvoir disciplinaire et la mise en application des mesures de redressement arrêtées et des sanctions pécuniaires à l'égard des affiliés, prévues dans le règlement intérieur du réseau ;
- la définition des normes et procédures comptables en rapport avec le plan comptable de la profession et les exigences des autorités de contrôle et de tutelle ;
- l'élaboration des documents comptables consolidés et autres états définis par le règlement de la Commission bancaire ;
- l'organisation de la gestion des excédents de ressources des établissements affiliés ;
- la préservation de la liquidité du réseau ;
- l'organisation de la solidarité financière entre les structures affiliées en cas de défaillance d'un ou de plusieurs affiliés, tout en veillant à la préservation de l'équilibre financier du réseau ;
- la mise en place d'un système de contrôle interne du réseau, conformément aux exigences des autorités chargées de la supervision ;
- veiller au respect des normes prudentielles par les établissements affiliés.

TITRE IV : Des agrément, autorisation préalable, déclaration et interdictions

Chapitre 1 : De l'agrément

Agrément des établissements

Article 22 : L'exercice de l'activité de microfinance telle que définie à l'article 1 du présent Règlement est subordonné à l'agrément de l'Autorité monétaire après avis conforme de la Commission bancaire.

Article 23 : La demande d'agrément de l'établissement dans l'une des catégories visées à l'article 5 du présent Règlement est adressée à l'Autorité

monétaire. L'Autorité monétaire dispose d'un délai de trois (3) mois, après réception du dossier complet, pour le transmettre à la Commission bancaire. A l'expiration de ce délai, le dossier peut être directement adressé à la Commission bancaire par les promoteurs. La COBAC ne peut délivrer son avis qu'après saisine par l'Autorité monétaire.

Le dossier de l'établissement, accompagné de celui des dirigeants et des commissaires aux comptes, est déposé en double exemplaire, contre récépissé. Il doit comporter les pièces et renseignements ci-après :

- une demande timbrée précisant la catégorie sollicitée ;
- le certificat d'enregistrement ou d'inscription ;
- le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive ;
- les statuts de l'établissement ;
- la liste des membres fondateurs ou des actionnaires ;
- les membres du conseil d'administration (CA) ou de l'organe en tenant lieu, le cas échéant ;
- les pièces attestant des versements au titre de la libération des parts souscrites, accompagnées des relevés bancaires ou tout autre document en tenant lieu ;
- les prévisions d'activité, d'implantation et d'organisation sur trois ans ;
- le détail des moyens techniques et financiers dont la mise en œuvre est prévue ainsi que tout élément susceptible d'éclairer les autorités compétences.

L'Autorité monétaire transmet le dossier à la Commission bancaire pour avis conforme. Celle-ci est habilitée à recueillir tous les renseignements jugés utiles et dispose d'un délai de trois (3) mois, à compter de la réception du dossier complet par son Secrétariat général, pour statuer. L'absence de décision à l'expiration de ce délai vaut avis conforme. Le refus d'agrément est motivé et notifié au demandeur par l'Autorité monétaire.

La décision portant agrément de l'établissement est publiée au Journal officiel, dans un journal d'annonces légales ou dans le Bulletin de la Commission bancaire. Elle précise la catégorie dans laquelle l'établissement est classé et énumère, en tant que de besoin, les opérations qui lui sont autorisées.

TITRE V : Des normes réglementaires

Article 46 : La Commission bancaire fixe les règles relatives à l'équilibre financier des établissements et, plus généralement, celles relatives

à la pérennité du secteur de la microfinance. Elle définit les règles relatives :

- aux conditions de recours aux emprunts ;
- aux conditions de prise de participation dans ces établissements ;
- aux normes de gestion que les établissements sont tenus de respecter en vue notamment de garantir leur liquidité, leur solvabilité et l'équilibre de leur situation financière ;
- au plan comptable, à la consolidation des comptes et à la publicité des documents comptables et autres informations destinées tant aux autorités compétentes qu'au public ;
- aux conditions dans lesquelles ces établissements peuvent prendre des participations et accorder des crédits à leurs membres, actionnaires, administrateurs, dirigeants et personnel ;
- à la notion de place en ce qui concerne l'émission de chèques ;
- aux limites appliquées aux établissements en ce qui concerne les opérations accessoires ;
- au nombre minimum des membres et au maximum des parts détenues par un membre dans un établissement de Première catégorie ;
- aux modifications de situation juridique.

Article 47 : La Commission bancaire fixe les conditions de constitution sur le bénéfice à affecter, des réserves obligatoires des établissements.

Article 48 : La Commission bancaire détermine la liste, la teneur et les délais de transmission des documents que les établissements sont tenus de lui adresser régulièrement. Elle peut demander à ces établissements tous renseignements ou justificatifs utiles à l'exercice de sa mission.

La pratique de la réglementation et de la surveillance des institutions de microfinance au Gabon prend appui sur les dispositions relatives aux normes prudentielles applicables aux Etablissements de microfinance en zone CEMAC. Il s'agit des textes suivants :

- règlement COBAC EMF 2002/01... relatif au champ d'application des règlements COBAC sur les normes prudentielles des EMF ;
- règlement COBAC EMF 2002/02... relatif à la limitation des opérations autorisées à titre accessoire ;
- règlement COBAC EMF 2002/03... relatif aux fonds patrimoniaux ;
- règlement COBAC EMF 2002/04... relatif aux fonds propres nets ;
- règlement COBAC EMF 2002/05... relatif aux conditions de constitution du fonds de solidarité ;

- règlement COBAC EMF 2002/06... relatif à la constitution des réserves ;
- règlement COBAC EMF 2002/07... relatif à la couverture des risques ;
- règlement COBAC EMF 2002/08... relatif à la division des risques ;
- règlement COBAC EMF 2002/09... relatif à la couverture des immobilisations par les EMF ;
- règlement COBAC EMF 2002/10... relatif aux engagements des EMF en faveur de leurs actionnaires, administrateurs, dirigeants et personnel ;
- règlement COBAC EMF 2002/11... fixant le nombre des sociétaires et le maximum de parts détenues par un même membre ;
- règlement COBAC EMF 2002/12... relatif à la couverture des crédits par les ressources disponibles ;
- règlement COBAC EMF 2002/13... relatif aux conditions de recours aux lignes de financement ;
- règlement COBAC EMF 2002/14... relatif à la liquidité des EMF ;
- règlement COBAC EMF 2002/15... fixant les règles d'émission des chèques ;
- règlement COBAC EMF 2002/16... relatif à la prise de participation des EMF ;
- règlement COBAC EMF 2002/17... relatif aux modifications de situation juridique et aux conditions de prise de participation dans les EMF ;
- règlement COBAC EMF 2002/18... relatif à la comptabilisation et au provisionnement des créances douteuses ;
- règlement COBAC EMF 2002/19... relatif à la liste, à la teneur, à la publicité et aux délais de transmission des documents destinés aux organes de contrôle des EMF ;
- règlement COBAC EMF 2002/20... relatif aux diligences des établissements de Microfinance de la première catégorie ayant un total de bilan inférieur ou égal à cinquante millions de francs ;
- règlement COBAC EMF 2002/02... relatif aux formes juridiques liées à chaque catégorie d'EMF.

Le code OHADA

Les actes uniformes OHADA (Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique) concernent les sociétés commerciales ordinaires. De ce fait, ils sont applicables aux établissements de

microfinance de deuxième et troisième catégories. Il n'existe pas de législation OHADA sur les établissements de première catégorie. Le projet d'acte uniforme sur les coopératives n'est pas encore adopté.

Les dispositions formelles (ou prévues) de la surveillance des institutions de microfinance au Gabon

L'analyse des dispositions formelles (ou prévues) de la surveillance des établissements de microfinance au Gabon conduit à présenter le cadre institutionnel, d'une part, les instruments et mécanismes de surveillance des établissements de microfinance, d'autre part.

Le cadre institutionnel

Sur le plan sous régional, c'est la COBAC qui surveille les activités des différents établissements de microfinance et délivre les agréments à ces derniers comme le prévoit les articles ci-après.

Article 53 : La Commission bancaire est chargée de veiller au respect par les établissements des dispositions réglementaires édictées par le Comité ministériel, par l'Autorité monétaire, par la BEAC ou par elle-même, qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés. Les établissements concernés, leurs commissaires aux comptes et toute autre personne ou organisme dont le concours peut être requis sont tenus de satisfaire aux demandes qui leur sont adressées dans le cadre de ces contrôles. La surveillance des établissements s'exerce à travers des contrôles sur pièces et sur place.

Article 54 : La Commission bancaire est habilitée à adresser des injonctions ou des mises en garde aux établissements assujettis. Elle peut prononcer à leur encontre, à celle de leurs dirigeants et commissaires aux comptes les sanctions disciplinaires visées à l'article 57 du présent règlement. Elle peut leur désigner un administrateur provisoire, conformément aux dispositions de l'article 63 du présent règlement.

Article 55 : Pour les établissements organisés en réseau, la Commission bancaire assure le contrôle de l'organe faitier et se réserve la possibilité de réaliser les contrôles sur place dans les établissements

affiliés afin de s'assurer de la qualité des diligences accomplies par l'organe faîtiier. Les entreprises qui accordent des crédits-filières et les projets sont tenues d'adresser à la Commission bancaire un rapport annuel d'activité. La Commission bancaire peut procéder à des vérifications plus approfondies.

Article 56 : Le secret professionnel n'est pas opposable à la Commission bancaire dans l'exercice de sa mission de surveillance des établissements assujettis.

Article 57 : Lorsqu'un établissement n'a pas déféré à une injonction ou n'a pas tenu compte d'une mise en garde ou a violé la réglementation, la Commission bancaire peut prononcer à son encontre l'une des sanctions disciplinaires ci-après :

- l'avertissement ;
- le blâme ;
- l'interdiction d'effectuer certaines opérations ou l'exercice de certaines activités ;
- la suspension, la démission d'office ou la révocation du commissaire aux comptes ;
- la suspension ou la démission d'office des membres du CA, du directeur général ou du gérant ;
- le retrait d'agrément.

Au niveau national, l'État gabonais a mis en place des organes pour la gestion et le suivi du secteur de la microfinance. C'est ainsi que le 1^{er} décembre 2003, Monsieur le Ministre d'État en Charge de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation, a signé l'arrêté portant création de la Cellule nationale de promotion de la microfinance (CNPM). Cette cellule est chargée de l'instruction des dossiers de demande d'agrément, de la mise en œuvre de toutes les actions de promotion des systèmes décentralisés d'épargne et de crédit et du suivi de ces activités. Elle est un organe permanent au sein de la Direction générale de l'économie (DGE 2009a, 2009b).

Le 22 décembre 2003, sous la tutelle du Ministère de l'Economie, des Finances, Budget et de la Privatisation, s'est tenue une Assemblée générale constitutive de l'Association professionnelle des établissements de microfinance du Gabon (APEMFG). Celle-ci a abouti à l'adoption des statuts et règlements intérieurs de cette association.

Le 28 avril 2005, le Premier Ministre, Chef du Gouvernement a signé l'Arrêté portant création du Comité national de la microfinance (CNMF). Celui-ci est un cadre de concertation permanente qui a pour mission d'orienter et de suivre la mise en application de la politique de

microfinance dans le pays. Il se réunit au minimum deux (2) fois par an et son Secrétariat Permanent est assuré par la cellule.

Etant donné que l'activité de microfinance relève du secteur financier au même titre que les banques classiques, l'exercice de la tutelle incombe au Ministre en charge de la monnaie et crédit. Mais ce choix n'interdit pas l'implication des autres Ministères techniques intéressés par la question dans la régulation, la formulation et la mise en œuvre de la politique de développement de cette activité.

La procédure d'attribution des agréments est quasiment la même que pour les banques classiques et leurs dirigeants. Ces agréments sont donc accordés par l'autorité monétaire qui est le Ministère de l'Économie, des Finances, du Budget et de la Privatisation, après avis conforme de la COBAC. Par ailleurs, il existe des projets et fonds spécifiques initiés par le Gouvernement gabonais et les organismes internationaux pour encourager le secteur de la microfinance. Ainsi, le Gouvernement gabonais a créé en 1993 le Fonds d'expansion et de développement des petites et moyennes entreprises ou industries (FODEX) grâce à un prêt d'une vingtaine de milliards de francs des colonies françaises d'Afrique (FCFA) de la Banque africaine de développement. Le FODEX a pour objectif général d'inverser les tendances des banques primaires à ne financer que la grande industrie au détriment de la petite industrie. De façon spécifique, il cherche à renforcer le rôle des petites et moyennes entreprises-petites et moyennes industries (PME-PMI) ; diversifier les actions de production ; favoriser la création d'emplois ; encourager la restructuration et l'expansion des activités économiques existantes ; et à améliorer le financement des populations par le rapprochement des services financiers par rapport aux populations vulnérables, notamment les femmes.

Le FODEX a décaissé 609 millions FCFA dont 409 millions au profit de 200 femmes commerçantes et 200 millions pour 307 artisans et agriculteurs des zones rurales. Malheureusement, les résultats initialement escomptés en termes de remboursement n'ont pas été atteints. En effet, les taux de récupération des prêts du FODEX se situent entre 67 % et 70 %. Initiative conjointe du Programme des Nations Unies pour le développement et du Gouvernement gabonais, le Projet d'appui au développement du microcrédit au Gabon (PADMG) dispose d'un budget de l'ordre de 300 millions FCFA dont 100 millions de ligne de crédit et un Fonds de développement destiné à l'appui institutionnel au profit de la cellule du projet à Tchibanga (aménagement locaux, mobilier et matériel de bureau et de locomotion), d'une part,

de la Banque gabonaise de développement (BGD) pour la création d'un département de microfinance, d'autre part. La cible du PADMG est constituée exclusivement des associations féminines de la province de Tchibanga (sud du pays) et les activités financées sont très variées (agriculture, pêche, artisanat, commerce, etc.). Le projet envisage d'étendre ses activités dans d'autres provinces et de favoriser l'avènement d'un ou plusieurs établissements de microfinance fonctionnant conformément aux dispositions du règlement COBAC 01/02. Le Programme « Appui aux Réseaux Territoriaux pour la Gouvernance Locale et le développement-ART GOLD Gabon » s'inscrit dans le cadre de « ART International » qui est une initiative née de la collaboration entre l'UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), l'UNIFEM (United Nations Development Fund for Women), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'UNOPS (United Nations Office for Project Services). Il est placé sous la tutelle du Ministère de la Planification et de la Programmation du Développement. Le PNUD Gabon assure de la mise en œuvre des activités et de l'utilisation de ses ressources. Son but consiste essentiellement à contribuer à la réduction de la pauvreté à travers la promotion du développement intégré des provinces, département et villes du Gabon.

La stratégie d'intervention est marquée par l'ouverture d'une ligne de crédit spécifique et d'un appui institutionnel pour favoriser le déploiement des institutions de microfinance agréées dans les provinces d'intervention d'ART GOLD Gabon. La BGD a accordé une ligne de crédit à un taux concessionnel au profit de chacun des deux établissements de microfinance de 1^{ère} catégorie (la FECEC-FEMO et la CECAG). Avec l'appui du PNUD, elle met en place un Département PME-PMI/Microfinance. Par ailleurs, elle sera l'opérateur financier du projet d'appui au microcrédit au Gabon financé par le PNUD et le Ministère de la Famille, de la Protection de l'Enfance et de la Promotion de la Femme.

Entre septembre 2005 et mars 2006, grâce aux missions effectuées sur le terrain, le CNMF a élaboré un projet de document de stratégie de développement de la microfinance dont les principaux axes sont : (1) la mise en place d'un cadre économique légal et réglementaire apte à promouvoir les structures existantes ou à créer ; (2) le développement d'une offre viable et pérenne de produits et services adaptés, diversifiés et en augmentation ; et (3) l'organisation d'un cadre institutionnel de manière à permettre une bonne structuration du secteur.

Les instruments et mécanismes de la surveillance des institutions de microfinance au Gabon

Au niveau régional, les instruments et mécanismes de surveillance des établissements de microfinance sont définis par la Commission Bancaire. Il s'agit du contrôle interne, du contrôle externe et de la vérification des déclarations semestrielles des établissements de microfinance.

Le contrôle interne est exercé au sein de la structure par les organes des établissements de microfinance. Ses prérogatives sont inscrites dans l'article 50 du Règlement n°1/02/CEMAC/UMAC/COBAC qui stipule que tout établissement de microfinance doit disposer d'une cellule de contrôle interne permettant de : vérifier ses opérations, et voir si son organisation et sa procédure internes sont conformes à la réglementation en vigueur, aux normes et usages professionnels et déontologiques ainsi qu'aux orientations de l'organe exécutif et délibérant ; vérifier le respect des limites fixées en matière de prise des risques, notamment pour les crédits accordés aux membres ou à la clientèle ainsi que leur opérations avec les autres établissements ; et veiller à la qualité de l'information comptable et financière, en particulier aux conditions de conservation et de disponibilité de cette information.

Quant au contrôle externe, il est effectué par les Commissaires aux Comptes ou les auditeurs externes. D'après l'Article 49 du Règlement n°1/02/CEMAC/UMAC/COBAC, ce contrôle est effectué une fois l'an et permet notamment la certification des comptes. Le rapport de base résultant de ce contrôle est transmis à la Commission bancaire et à l'Autorité monétaire.

Globalement, ces contrôles permettent de vérifier si les établissements de microfinance ont les moyens de leur ambition : leurs ressources constituent-elles des atouts ou des handicaps ? En d'autres termes, il s'agit de faire l'évaluation des forces et faiblesses de chaque établissement.

A cet égard, divers outils sont utilisés parmi lesquels : l'analyse financière ou l'étude de solvabilité pour apprécier les ressources financières de l'établissement ; l'effectif et la qualification pour les ressources humaines des établissements de microfinance ; et la structure et l'exercice du pouvoir pour les ressources organisationnelles.

Dans le cadre sa mission de surveillance, la COBAC procède à l'enregistrement et à la vérification des déclarations semestrielles

des établissements de microfinance. Au niveau national, la Direction générale de l'économie veille au respect du règlement COBAC à travers la Direction des institutions financières et la Cellule microfinance. Elle veille par exemple à la conformité des enseignes et au respect des procédures d'ouverture des établissements de microfinance.

La pratique de la réglementation et de la surveillance des IMF au Gabon

Les différentes pratiques de réglementation (prudentielle et non prudentielle) et de surveillance en cours au Gabon

Au Gabon, les pratiques de la réglementation et de la surveillance sont conformes aux dispositions prévues dans les sections II et III. En effet, deux grandes dispositions sont appliquées. La première est que tout établissement de microfinance est soumis à l'obtention d'un agrément COBAC pour l'exercice de son activité. La deuxième stipule que les établissements de microfinance ont l'obligation de faire un certain nombre de déclarations relatives à leur situation comptable (tous les 6 mois), telles que la déclaration de participations, le calcul des fonds patrimoniaux, le calcul du ratio de couverture des risques, des immobilisations, le rapport de liquidité, du coefficient de transformation, du contrôle des normes de division des risques et la déclaration de crédits en faveur des actionnaires, associés, personnel et dirigeants.

Il n'existe donc pas de réglementation nationale à proprement parler. À cet égard, les établissements de microfinance de première catégorie continuent d'être régis par le droit commun sur les coopératives et les lois sur les associations.

Les défis de l'implémentation des règles prescrites

Au Gabon, l'activité de microfinance est jeune. Elle se professionnalise peu à peu dans la mesure où elle est restée longtemps dans l'informel. Si l'Association professionnelle des établissements de microfinance existe, elle mérite cependant d'être plus active, notamment en vue de vulgariser le dispositif réglementaire existant et

renforcer les capacités en matière de gouvernance spécifique aux établissements de microfinance (EMF) de manière à accélérer le développement du secteur.

En effet, l'implémentation des règles suscite au moins deux défis majeurs dans le cas du Gabon : favoriser la création des établissements de microfinance dans un pays où la culture associative est peu développée pour accroître le taux de bancarisation de l'économie gabonaise, d'une part, favoriser l'accès aux services financiers des populations économiquement faibles en vue de réduire la pauvreté au Gabon, d'autre part.

L'efficacité de la réglementation et de la surveillance des IMF

Compte tenu du fait que le secteur de la microfinance est jeune au Gabon, il est prématuré d'apprécier l'efficacité du dispositif de réglementation et de surveillance des EMF dans ce pays.

Les tendances générales permettent d'observer que le nombre des établissements de microfinance s'est accru ces dernières années et l'activité du secteur connaît un dynamisme sur la dernière période. En 2005, trois établissements de microfinance ont été agréés. Il s'agit de : CECAG, CFEC et la FINAM. Les deux premiers sont des établissements de 1^{ère} catégorie, le troisième est une institution de deuxième catégorie. Au 31 décembre 2009, on dénombrait dix établissements de microfinance. Ce qui revient à dire que sept (7) nouveaux établissements ont été créés en quatre ans.

Les établissements de microfinance exerçant au Gabon sont :

- EMF CFEC (25/10/2005) : Caisse Femo d'épargne et de crédit. Première catégorie/Association, capital social : 12 025 000 FCFA ;
- EMF CECAG (24/10/2005) : Caisse d'épargne et de crédits d'AGASS. Première catégorie/Coopérative, capital social : 3 190 000 FCFA ;
- EMF FINAM (24/10/2005) : la Financière de microprojets. Deuxième catégorie/Société Anonyme, capital social : 500 000 000 FCFA ;
- EMF SODEC (23/07/2007) : Société d'épargne et de crédit. Deuxième catégorie/Société Anonyme, capital social : 50 000 000 FCFA ;
- EMF EXCILLIS FINANCES (04/08/2008) : la Financière pour le développement et la microfinance. Deuxième catégorie/Société Anonyme, capital social : 300 000 000 FCFA ;

- EMF GEC (13/06/2008) : la Générale d'épargne et de crédit. Deuxième catégorie/Société Anonyme, capital social : 50 000 000 FCFA ;
- EMF EXPRESS UNION GABON (05/05/2009) : Deuxième catégorie/Société Anonyme, capital social : 50 000 000 FCFA ;
- EMF LOXIA (07/08/2009). Deuxième catégorie/Société Anonyme, capital social : 600 000 000 FCFA ;
- EMF ELECTRO-ELIE FINANCE (07/08/2009) : Troisième catégorie /Société Anonyme, capital social : 25 000 000 FCFA ;
- EMF GAMIFI (07/08/2009) : la Gabonaise de microfinance. Deuxième catégorie/Société Anonyme, capital social : 524 800 000 FCFA.

L'activité des établissements de microfinance s'est consolidée, tant au niveau des ressources que des emplois en 2008. En effet, les mécanismes de facilitation des opérations de collecte de l'épargne et d'octroi de crédits, à une clientèle de plus en plus variée, sont les principaux facteurs du dynamisme de cette activité. Les ressources totales de l'ensemble du secteur, en hausse de 73,21 %, se sont élevées à 4,8 milliards de FCFA contre 2,8 milliards de FCFA en 2007 (Tableau 4.1). Cette hausse est consécutive au renforcement des fonds propres de 5,1 %, qui se sont établis à 1,7 milliards contre 1,6 milliards de FCFA en 2007. Les dépôts collectés au cours de la période sous revue ont quasiment triplé, se chiffrant à 3,2 milliards de FCFA contre 1,2 milliards de FCFA, une année plus tôt. Le démarrage des activités des établissements tels que société d'épargne et de crédit et Excillis Finance agréés en 2008 et l'extension des activités de la FINAM via l'ouverture de nouveaux guichets ont renforcé les opérations de collecte de l'épargne.

A cela, il faut ajouter la flexibilité des conditions d'ouverture de compte dont le montant minimum exigé se situe entre 2500 FCFA et 10 000 FCFA, avec un taux de rémunération variant de 3 % à 7 % l'an.

Tableau 4.1

Evolution des ressources des EMF au Gabon

| Année | 2006 | 2007 | 2008 | 08/07 |
|------------------|-------------------------|--------|--------|----------|
| | <i>Millions de FCFA</i> | | | |
| Fonds propres | 649,8 | 1603,7 | 1686,3 | 5,10 % |
| Dépôts collectés | 591,5 | 1198,4 | 3167,2 | 164,30 % |
| Total | 1241,3 | 2802,1 | 4853,5 | 73,21 % |

Source : DGE (2009b).

Le montant global des crédits octroyés en 2008 s'est chiffré à près de 2 milliards de FCFA contre 1,3 milliard de FCFA en 2007, soit une augmentation avoisinant 50 %. Cette hausse est corrélée avec l'élargissement du portefeuille clients et à la diversification des services offerts. En effet, les crédits octroyés sont de plus en plus orientés vers l'ensemble des secteurs d'activités (l'industrie, l'agriculture-élevage, la pêche, le commerce, les services, le social, etc.).

Le montant minimum du crédit reste fixé à 50 000 FCFA pour les structures de première catégorie, du fait de la faiblesse des ressources de financement et à 100 000 FCFA, pour celles de deuxième catégorie. Les taux d'intérêt mensuels pratiqués actuellement sur les crédits varient de 1 à 5 %. Ils sont fixés à 14 % l'an pour les fonctionnaires.

Le taux de recouvrement des crédits est d'environ 90 % pour l'ensemble du secteur, en raison de la souplesse des modes de remboursement pratiqués par les institutions de microfinance. Par ailleurs, l'accès aux services financiers de proximité s'est consolidé. En 2008, près de 13.812 personnes ont pu obtenir un crédit auprès des institutions de microfinance, soit une augmentation de 6,2 % par rapport à l'année 2007. Dans les établissements de microfinance de première catégorie, 7,5 % des bénéficiaires sont des femmes alors qu'elles ne représentent que 50 % dans ceux de deuxième catégorie.

En dépit de ces tendances, l'efficacité de la réglementation et de la surveillance des établissements de microfinance n'est pas avérée au Gabon. En effet, parmi les dix établissements de microfinance que compte le Gabon, quatre exercent dans l'informel, ce qui dénote à tout le moins l'inefficacité du cadre réglementaire et de surveillance. Par ailleurs, le dispositif de réglementation et de surveillance présente un certain nombre de lacunes. On évoquera notamment l'absence de dispositions sur la question de l'assujettissement des établissements de microfinance à la Taxe sur la valeur ajoutée et de fiscalité spécifique aux EMF.

Il convient en outre de faire remarquer que les établissements de microfinance gabonais sont caractérisés par la faiblesse de leurs fonds propres et/ou de leur encours d'épargne ; la croissance relativement lente du volume de leur crédit due à une insuffisance de ressources longues et de coopération avec le système bancaire classique ; l'application de taux débiteurs élevé par rapport au maximum (18 %) fixé par la BEAC ; et la rémunération de l'épargne à un niveau inférieur à celui arrêté par les autorités monétaires (LEA, 2007).

Enfin, la longueur des délais d'obtention de l'avis conforme de la COBAC et la lourdeur des procédures constituent, selon les professionnels, un frein à la création des établissements de microfinance et donc à la réduction de la pauvreté.

Conclusion

L'étude de la réglementation et de la surveillance des institutions de microfinance au Gabon montre que les dispositions pertinentes encadrant la création et l'opération des établissements de microfinance sont prévues par les textes de la COBAC. Les dispositions formelles (ou prévues) de la surveillance des établissements de microfinance, à savoir le cadre institutionnel, les instruments et mécanismes de surveillance existent aussi bien au niveau régional qu'au niveau national.

En ce qui concerne le cadre institutionnel, sur le plan sous régional, c'est la COBAC qui surveille les activités des établissements de microfinance. Au niveau national, l'État gabonais a mis en place un certain nombre d'organe tels que la CNPM et l'exercice de l'activité se fait sous la tutelle du Ministère en charge de la monnaie et du crédit. Pour ce qui est des instruments et mécanismes de surveillance des EMF, ils relèvent au niveau sous-régional de la COBAC et au niveau national de la Direction générale de l'économie.

Au Gabon, la pratique de la réglementation et de la surveillance des établissements de microfinance est conforme aux dispositions réglementaires encadrant la création et l'opération des EMF, ainsi qu'aux dispositions formelles de surveillance de ces établissements telles que prévues par le cadre normatif communautaire. Le Gabon ne dispose pas d'une législation spécifique nationale pour le secteur de la microfinance.

Cependant, comme le secteur de la microfinance est encore jeune au Gabon, l'implémentation des règles prescrites soulève au moins deux défis, la création des EMF en vue d'accroître le taux de bancarisation du pays et l'accès des populations économiquement faibles au crédit pour réduire la pauvreté.

Enfin, malgré l'accroissement du nombre des établissements de microfinance au Gabon et le dynamisme de ce secteur ces dernières années, l'efficacité de la réglementation et de la surveillance n'est pas avérée.

À cet égard, les principales recommandations sont :

- la mise en place d'une réglementation nationale qui relaye efficacement le cadre réglementaire communautaire. Cette réglementation doit être équilibrée dans la mesure où elle doit concilier deux objectifs : faciliter la création des EMF en vue de réduire la pauvreté et garantir la sécurité des EMF en vue d'assurer leur viabilité. Cette réglementation devrait également mieux prendre en compte la spécificité des EMF de deuxième et troisième catégories et des populations cibles telles que les ruraux, les jeunes et les femmes. Enfin, pour harmoniser les pratiques au sein des EMF, ce dispositif serait accompagné d'un système de surveillance de sa mise en application qui prévoit, le cas échéant, des sanctions graduelles ;
- la vulgarisation du dispositif réglementaire existant ;
- la formation et le renforcement des capacités des opérateurs en matière de gouvernance, de contrôle des opérations, de développement de nouveaux produits, de gestion des risques en microfinance ;
- l'octroi des moyens supplémentaires à la cellule de promotion de la microfinance de la Direction générale de l'économie ;
- la validation de la stratégie nationale de développement de la microfinance pour donner une visibilité et proposer des sources de financement aux EMF.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BEAC (2008). Enquête sur l'évolution de l'activité de la microfinance dans la CEMAC, Banque des États d'Afrique centrale.
- CGAP (2004). Principes clés de la microfinance, CGAP, Washington, D.C.
- COBAC (2002). Recueil des textes relatifs à l'exercice des activités de microfinance, COBAC.
- DGE (2009a). La base de données des institutions de microfinance agréées au Gabon en 2009, Cellule nationale de la promotion de microfinance, Direction générale de l'économie, Libreville.
- DGE (2009b). *L'Évolution de la Microfinance au Gabon*, Cellule nationale de la promotion de microfinance, Direction générale de l'économie, Libreville.
- DGE (2009c). Base de données, recensement 2009 des établissements de microfinance et des associations, Cellule nationale de la

promotion de microfinance, Direction générale de l'économie,
Libreville.

LEA (2007). Rapport sur l'Atelier de sensibilisation sur le thème « Les institutions de microfinance et la réduction de la pauvreté au Gabon », Laboratoire d'économie appliquée, juillet 2007.

CHAPITRE 5

La réglementation et la surveillance des institutions de microfinance au Tchad

Liliane Guemdje

Projet d'Entreprenariat Coopératif, Programme des Nations Unies pour le Développement, N'Djamena, Tchad (liliane.guemdje@undp.org ; l.guemdje@yahoo.fr)

Introduction

Le Tchad est un pays faisant partie des six pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) avec le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale et la République Centrafricaine. Dans ce pays, la pauvreté, dont le seuil est estimé à 396 francs des colonies françaises d'Afrique (FCFA) par personne et par jour, touche 55 % de la population (ECOSIT2, 2004). Pour améliorer les conditions de vie des populations, le Gouvernement a élaboré une Stratégie nationale de réduction de la pauvreté dont la deuxième génération a été adoptée en 2008.

La microfinance est considérée comme un outil puissant de réduction de la pauvreté (Nations Unies, 2006 ; Ndiaye, 2009). Un cadre institutionnel et juridique est mis en place au cours des dernières années pour mieux en tirer avantage (Christen *et al.*, 2003 ; Diouf, 2003).

Le cadre institutionnel de la microfinance au Tchad recouvre les institutions suivantes : le Ministère chargé de la microfinance et de lutte contre la pauvreté créé en 2006 et qui a la tâche de définir et de mettre en œuvre la politique et la stratégie de la microfinance ; la Cellule technique chargée des établissements de microfinance (CT-EMF) (Ministère des Finances et du Budget, 2002) au Ministère des Finances et du Budget ; et l'Association professionnelle tchadienne des établissements de microfinance (APT-EMF).

En 2008, une Stratégie nationale de microfinance pour la période 2009-2013 a été adoptée. Cette stratégie vise à construire au Tchad un secteur de microfinance viable et pérenne où les populations les plus

pauvres accèdent de façon durable à des produits et services financiers adaptés à leurs besoins afin d'améliorer leurs conditions de vie (Cellule Technique chargée des EMF, 2009a, 2009b ; Guemdjé, 2008 ; Ministère de l'Économie et du Plan, 2009).

Le secteur de la microfinance a connu une émergence réelle au début des années 1990 avec la création d'un certain nombre de réseaux de coopératives d'épargne et de crédit. En 2010 on dénombrait 187 EMF (établissements de microfinance) en exercice. Certains sont regroupés en 6 réseaux et 16 EMF sont indépendants et l'ensemble de ces EMF offrait 216 guichets de microfinance. Sur les 187 EMF en exercice, 156 ont obtenu un agrément.

Au Tchad, le taux de pénétration de la microfinance est encore faible : en 2008, les clients des EMF étaient au nombre de 132,328, ce qui représente 3 % de la population active du pays. Les EMF sont surtout implantés dans les zones rurales pauvres, enclavées à faible densité de population, de faible monétarisation et avec analphabétisme élevé. Ils sont essentiellement concentrés dans le Sud du pays alors que le Nord et le Centre du pays ne sont pas desservis.

La professionnalisation du secteur de la microfinance est très faible : les ressources humaines qualifiées font défaut, les outils adéquats pour un système d'information fiable sont inexistants, etc. Un seul réseau d'EMF a atteint l'autonomie opérationnelle. À ce jour, 166 EMF toutes catégories confondues régulièrement agréés opèrent sur toute l'étendue du territoire national du Tchad.

La réglementation et la surveillance des EMF découlent essentiellement des textes régionaux de la CEMAC (Réglementation CEMAC/COBAC), d'une part, et des lois nationales notamment l'Ordonnance 25 de 1992, d'autre part (COBAC, 2002). Cette étude passe en revue l'ensemble des textes de réglementation et de surveillance des EMF applicables au Tchad, examine leur application et apprécie leur efficacité.

Objectifs de l'étude

Cette étude vise à analyser le contenu de la réglementation et son application par les institutions concernées ; à énumérer de manière exhaustive les dispositions de la réglementation de la surveillance régissant la microfinance ; à analyser l'efficacité de la réglementation en identifiant les atouts et les insuffisances ; et à formuler des

recommandations pertinentes visant l'amélioration du cadre réglementaire et institutionnel.

Approche méthodologique

Pour réaliser l'étude, l'approche méthodologique poursuivie repose sur :

- les entretiens : ils ont été conduits notamment avec les Responsables du Service de microfinance de la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC), ceux des EMF, de la Cellule technique des EMF du Ministère des Finances et du Budget et de SERFI-Tchad (Services et Ingénierie du financement et du développement).
- la collecte documentaire : elle a porté sur les textes juridiques relatifs à la microfinance et d'autres documents pertinents notamment les rapports d'activité, les études et notes.
- la collecte des données sur la base de questionnaires : Des questionnaires ont été élaborés et communiqués à certains responsables d'EMF en réseaux pour rassembler l'information sur leur connaissance des textes et l'application qui en est faite. Leur appréciation du rôle des différents acteurs de la surveillance a également été recueillie. D'autres questionnaires ont été adressés à l'APT-EMF et à la Cellule Technique.

Les dispositifs réglementaires encadrant la création et les activités des EMF au Tchad

Trois catégories de textes régissent la création des EMF et les conditions d'exercice de leurs activités au Tchad. Ce sont : la Réglementation édictée par la CEMAC/COBAC, l'Acte Uniforme OHADA et l'Ordonnance 025/PR/92.

Dispositions importantes de la Réglementation CEMAC/COBAC relative aux conditions d'exercice et de contrôle de la microfinance dans la zone CEMAC

La réglementation se subdivise en deux parties. Il y a le Règlement lui-même édicté par le comité Ministériel relatif aux conditions d'exercice

de l'activité et de contrôle de l'activité dans la zone CEMAC. Ensuite, il y a les différents Règlements (21) édictés par la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC) et qui précisent les différentes dispositions du Règlement que l'on peut qualifier de général (COBAC 2002 ; Goujon 2009 ; Lhériaux 2009).

Le Règlement général s'intitule « Règlement n°1/02/CEMAC/UMAC/COBAC relatif aux conditions d'Exercice et de Contrôle de l'Activité de Microfinance dans la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ».

Catégorisation des EMF

Le Règlement regroupe les EMF en trois catégories : les EMF de première catégorie procèdent à la collecte d'épargne de leurs membres qu'ils emploient en opérations de crédit, exclusivement au profit de ceux-ci. Ce sont des EMF de type associatif, coopératif ou mutualiste ; les EMF de deuxième catégorie collectent de l'épargne et accordent des crédits aux tiers. Ils sont constitués de sociétés anonymes ; et les EMF de troisième catégorie accordent des crédits aux tiers sans exercer l'activité de collecte de l'épargne. Il s'agit d'établissements de micro-crédits, de projets, de sociétés qui accordent des crédits aux tiers, de sociétés anonymes qui accordent des crédits de filières ou de sociétés de caution mutuelle. Chacune des trois catégories d'EMF est soumise à des règles et des obligations spécifiques.

Ainsi, pour les EMF de première catégorie un capital minimum n'est pas exigé. Cependant, l'épargne est collectée auprès des membres et un minimum de 30 sociétaires ou membres est requis pour les EMF indépendants, 15 pour les EMF en réseau. Un membre ne peut détenir directement ou par personne interposée plus de 20 % des parts sociales. Les crédits sont uniquement octroyés aux membres. Une obligation est faite de constituer un fonds de solidarité destiné à couvrir les pertes. Ce fonds doit être en permanence égal à «au moins 40 % du capital constitué après imputation des déficits». Lorsqu'une ligne de financement extérieur est accordée, l'apport des ressources propres à la ligne de financement extérieur doit être égal ou supérieur à 50 %.

Les EMF de deuxième catégorie doivent disposer d'un capital minimum de 50 millions de FCFA. L'épargne est collectée auprès du public et le crédit ouvert à tous les clients. En plus de la réserve légale, ces

EMF doivent constituer une réserve obligatoire représentant 15 % des bénéfices à affecter sans limitation de durée et de montant.

En ce qui concerne les EMF de troisième catégorie, ils doivent avoir un capital minimum 25 millions de FCFA. Ils n'offrent pas de services d'épargne et le crédit qui est leur activité principale est ouvert à tous. Comme les EMF de deuxième catégorie, en plus de la réserve légale, ils doivent constituer une réserve obligatoire représentant 15 % des bénéfices à affecter sans limitation de durée et de montant.

Les EMF ont la possibilité de se regrouper en réseaux. Dans ce cas, ils doivent avoir un organe faitier. Ce dernier doit être doté d'un capital ou d'une dotation « appropriée » lui permettant d'exercer des fonctions bien précises et « obligatoires » notamment définir les normes et procédures comptables ; mettre en place un système de contrôle interne ; veiller au respect des normes prudentielles ; exercer un pouvoir disciplinaire et de mise en application des mesures de redressement ; et organiser la gestion des excédents des ressources des établissements. L'organe faitier devient le représentant des EMF membres du réseau auprès des tutelles et organismes de contrôle.

Détermination des opérations et des services autorisés

Dans le titre II de la Réglementation, l'article 9 traite des opérations à titre principal des EMF. Il s'agit notamment de l'épargne et du crédit. L'article 10 du même titre concerne les activités à titre accessoire comme la location de coffre-fort, les actions de formation, l'achat des biens pour les besoins de formation et les opérations de crédit-bail.

Organisation de la profession

Selon les dispositions de l'article 22 de la Réglementation, avant d'exercer tout établissement de microfinance doit déposer une demande d'agrément auprès de l'Autorité monétaire (Ministère des Finances). Celle-ci dispose d'un délai de trois mois, après réception du dossier complet pour le transmettre à la COBAC. A l'expiration de ce délai, le dossier peut être directement transféré à la COBAC par les promoteurs. L'article 23 est consacré aux procédures des agréments. L'article 24 dispose que le retrait des agréments est prononcé par l'autorité monétaire.

L'agrément est une autorisation expresse d'exercer l'activité de microfinance. Une fois cette autorisation d'exercer obtenue, l'EMF

doit fournir obligatoirement tous les ans, le compte d'exploitation ; et tous les six mois, la situation comptable (bilan), la déclaration des participants, le calcul des fonds patrimoniaux, des immobilisations, du rapport de liquidité, du coefficient de transformation, du contrôle des normes de division des risques et la déclaration des crédits en faveur des actionnaires, associés personnel et dirigeants.

L'article 20 dispose que les EMF doivent adhérer à une seule association professionnelle des EMF de leur état. Il ne peut y avoir qu'une seule association par état, au sens du Règlement.

Surveillances et contrôle des EMF

L'article 49 du Règlement a trait au contrôle de l'activité des EMF. Le contrôle interne est exercé au sein de la structure par ses propres organes. Par contre, le contrôle externe est exercé par des commissaires aux comptes et des auditeurs. La surveillance est du domaine de la COBAC.

L'article 50 dispose que tout EMF est tenu de se doter d'un système de contrôle interne qui lui permet de vérifier que ses opérations, son organisation et ses procédures internes sont conformes à la réglementation en vigueur. Ce système de contrôle permet également de vérifier la qualité de l'information comptable et financière.

Ainsi les EMF sont incités à s'organiser en réseau au sein des structures faitières qui sont responsables du contrôle interne. Les EMF de troisième catégorie font l'objet d'un contrôle interne par l'intermédiaire des comités de suivi définis dans l'article 51 du Règlement 01/02. Pour les Projets, le contrôle est fait par le comité de suivi comprenant les administrations concernées. Des rapports sont envoyés à l'Autorité monétaire et à la Commission bancaire.

Le Titre VII (article 57, 58, 59, 60, 61, 62) fixe le champ des sanctions. Il s'agit plus précisément d'une peine d'emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 100.000 FCFA à 10 millions de FCFA ou seulement l'une des deux peines pour qui conque, agissant soit pour son compte soit pour le compte d'une personne morale, aura contrevenu aux dispositions et aux textes d'application du Règlement en pour suivant des activités d'EMF après le retrait de l'agrément.

Le titre VIII est consacré à l'administration provisoire des EMF et les conditions de mise en œuvre. Le titre IX est consacré à la liquidation. L'article 64 stipule que tout EMF dont l'agrément est retiré entre

en liquidation et celle-ci est organisée par le droit commun. L'article 69 du titre IX dispose que les EMF, leurs dirigeants, les commissaires aux comptes sont tenus de se conformer aux dispositions du Règlement dans un délai de 36 mois, à compter de son entrée en vigueur.

Dispositions importantes du code OHADA en matière de microfinance

Les suretés

Les garanties sont une des conditions de l'octroi des crédits par les EMF. L'Acte Uniforme portant organisation des sûretés dans le cadre de l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique) en son article premier définit les suretés comme des moyens accordés aux créanciers par la loi de chaque état ou la convention des parties pour garantir l'exécution des obligations, quelle que soit la nature juridique de celles-ci.

L'Acte Uniforme de l'OHADA distingue les suretés personnelles des suretés réelles. Les sûretés personnelles sont constituées par la lettre de garantie et le cautionnement tandis que les suretés réelles concernent le gage et l'hypothèque.

Le droit des sûretés permet à un créancier de s'inscrire le mieux possible dans la liste des créanciers ce qui, en microfinance, n'est pas l'objectif principal. En effet, rares sont les débiteurs qui consentent constituer des suretés sur leurs biens conformément à la réglementation.

Le cautionnement simple ou solidaire (article 10 du code OHADA) nécessite un écrit. La caution qui ne sait ni lire ni écrire doit se faire assister par deux témoins certificateurs. Le gage des biens meubles corporels est la remise par le débiteur d'un bien meuble à son créancier pour garantir le paiement de sa dette. Cette disposition comporte des avantages pour le créancier, notamment la possibilité de retenir ou de faire retenir la chose gagée jusqu'au paiement intégral de la dette (droit de rétention) ; avec l'accord du tribunal, la faculté de procéder à la vente forcée de la chose gagée après saisie (droit de réaliser le gage) ; la possibilité de faire saisir la chose gagée entre les mains du tiers (droit de suite) ; et le fait d'être privilégié sur le prix de la chose vendue ou sur le prix de l'assurance en cas de perte ou de destruction (droit de préférence).

Le code OHADA prévoit, pour des crédits d'un certain seuil, le nantissement sans dépossession (véhicules, récoltes futures)

comme sureté. Le nantissement peut porter sur des matériels professionnels ou des stocks. Ces suretés sont enregistrées au Registre du commerce et du crédit mobilier (RCCM) et sont adaptées à la microfinance.

L'hypothèque est une sureté réelle immobilière conventionnelle ou forcée. Elle confère à son titulaire un droit de suite et un droit de préférence. Elle résulte d'un contrat ou est autorisée par le juge. Elle est inscrite au livre foncier (Article 117 du code OHADA).

Les voies d'exécution

La réforme et l'uniformisation des législations des États membres de l'OHADA relatives aux procédures simplifiées et aux voies d'exécution permettent aux créanciers de recouvrer leurs créances. Tout créancier a un droit de gage général sur les biens de son débiteur qui lui permet de saisir ses biens si celui-ci n'exécute pas son obligation. La saisie peut être conservatoire et porter sur tous les biens (véhicules, matériel, argent, etc.) appartenant au débiteur. La demande de saisie doit être justifiée par le créancier qui doit démontrer au juge qu'une menace sérieuse pèse sur le recouvrement de la créance litigieuse. Lorsque le titre exécutoire aura été obtenu, la saisie conservatoire des meubles ou des sommes d'argent sera convertie respectivement en saisie-vente ou saisie attributive de créances sans intervention du juge et le débiteur sera informé par l'huissier qu'il peut prendre l'initiative d'en référer au juge, s'il estime avoir des raisons de contester.

Il existe plusieurs types de saisie à savoir : la saisie-attribution des créances (exemple la saisie du compte bancaire du débiteur) ; la saisie et cession des rémunérations (exemple la saisie de la quotité saisissable du salaire) ; la saisie-vente (exemple la saisie d'un téléviseur) ; la saisie des récoltes sur pied ; la saisie immobilière (exemple la saisie des biens immeubles en cas d'insuffisance des biens meubles ou lorsqu'il s'agit d'une créance hypothécaire ou privilégiée).

Lois nationales régissant la microfinance au Tchad

Sur le plan national, aucune loi spécifique ne régit les activités des EMF au Tchad. Cependant, les EMF de première catégorie sont régis par la loi n°025/PR/92 portant statut général des groupements, des groupements à vocation coopérative et des coopératives et son décret

d'application n°066/PR/MET/94 fixant les principes généraux régissant les groupements, les groupements à vocation coopérative et les coopératives. Il faut noter que cette loi est obsolète et une révision est en cours pour permettre le développement du cadre légal cohérent des coopératives. La loi susvisée permet aux EMF de type coopératif de se constituer avant d'introduire une demande auprès de l'Autorité monétaire à l'effet d'obtenir l'agrément.

Complémentarités et redondances

Complémentarités entre la Réglementation CEMAC et l'Ordonnance 25

En ses articles 8 et 9, l'Ordonnance 25 traite du statut des coopératives. Les articles 29, 30, 31, 34, 35, 36 sont consacrés au fonctionnement des CA des coopératives, de l'adhésion, de l'exclusion des membres et du fonctionnement de l'Assemblée générale. Le Règlement COBAC complète les dispositions de l'Ordonnance 25 sur le Conseil d'administration (CA) en son article 43 en fixant les conditions pour être membre d'un CA.

La Réglementation CEMAC catégorise les EMF en leur reconnaissant le droit de se regrouper en réseaux et constituer des unions. Cependant, elle ne traite pas de leur évolution vers une scission ou une fusion. L'Ordonnance 25 précise les conditions de fusion et de scission pour les EMF de forme coopérative (EMF de catégorie 1). Selon les dispositions de ladite ordonnance, toute coopérative peut se scinder en deux ou plusieurs organismes coopératifs. Toutefois, les nouveaux organismes issus de la scission doivent entreprendre toutes les formalités d'enregistrement (article 27).

L'article 29 de l'Ordonnance de 1992 dispose que la liquidation des coopératives se fait selon le Droit commun. De même, selon l'article 64, la liquidation des EMF s'organise selon le régime de Droit commun. Aussi bien le code OHADA que la Réglementation CEMAC a abordé cette question de la liquidation.

La Réglementation CEMAC a été conçue spécifiquement pour la microfinance (Roesch 2003), alors que la loi 25 l'a été pour les coopératives au niveau national les Actes OHADA pour les affaires de manière générale au plan africain. Ces textes ne traitent pratiquement pas des questions liées à la microfinance et l'on peut relever entre eux des redondances.

La surveillance des EMF au Tchad

La COBAC

Elle est l'organe principal chargé de la surveillance des EMF en Afrique centrale (article 49). L'article 53 dispose que la COBAC est chargée d'éveiller au respect par les EMF des dispositions réglementaires et de sanctionner. La surveillance des établissements s'exerce à travers des contrôles sur pièces et sur place (article 53). La COBAC est habilitée à adresser des injonctions ou des mises en garde aux établissements (article 54).

La Cellule Technique chargée des EMF

En application de la Réglementation n°1/02/CEMAC/UMAC/COBAC relative aux Conditions d'Exercice et de Contrôle de l'activité de microfinance dans la zone CEMAC et du Règlement COBAC/EMF 2001/01 relatif au champ d'application des règlements COBAC sur les normes prudentielles signés les 13 et 15 avril 2002, il a été créé par arrêté n°293/MF/SE/DG/2002 du 13 novembre 2002 au sein de la Direction des Finances Extérieures et Organismes Sous-Tutelles (Ministère des Finances et du Budget) une Cellule Technique Chargée des Etablissements de Microfinance (CT- EMF).

Cette Cellule a pour tâches d'étudier et de traiter les dossiers d'agrément des EMF avant leur transmission à la COBAC pour avis conforme ; de préparer les projets de textes d'application de la réglementation relative à la microfinance ; de faciliter les relations entre la COBAC et les EMF, d'une part, et le système bancaire et les EMF, d'autre part ; d'organiser les réunions d'information à l'attention des dirigeants des EMF ; d'examiner les rapports et les états financiers transmis au Ministre des Finances par les commissaires aux comptes ou auditeurs externes des EMF ; de constituer une banque de données des EMF ; d'effectuer des missions de supervision et de surveillance des établissements de Microfinance en veillant au respect des normes techniques et réglementaires ; et de surveiller les EMF par des missions de vérification de leur organisation et de leurs activités. La Cellule Technique chargée des Etablissements de Microfinance dispose de trois cadres supérieurs et sept cadres moyens de diverses formations notamment des juristes, des assureurs et des économistes.

Mécanismes et outils de surveillance

Pour assurer la surveillance des EMF, bien que la loi ne lui donne pas explicitement cette prérogative, la Cellule Technique organise des missions de terrain. A priori, elle ne dispose pas d'autres mécanismes spécifiques ni d'outils élaborés pour effectuer la surveillance.

Pratique de la réglementation et de la surveillance des établissements de microfinance au Tchad

Mise en œuvre de la réglementation

L'autorisation préalable

La Réglementation CEMAC est entrée en vigueur en 2002. Tous les EMF opérant déjà avant cette date avaient trois ans pour se mettre en conformité en ce qui concerne les conditions d'exercice de l'activité et cinq ans pour les normes prudentielles. À ce jour, certains EMF créés avant l'entrée en vigueur de la Réglementation n'ont toujours pas reçu d'agrément et continuent de fonctionner.

Dès l'entrée en vigueur de la Réglementation, aucun EMF ne devrait opérer sans avoir au préalable obtenu l'agrément de l'Autorité Monétaire. La procédure d'obtention de l'agrément est effectivement suivie partout EMF. A partir de cette date, 166 EMF ont ainsi obtenu leur agrément. Des agréments ont également été obtenus pour les dirigeants conformément à la Réglementation.

Certaines organisations non gouvernementales (ONG) qui avaient un volet microfinance dans leur programme se sont dessaisies de cette activité et ont créé une structure spécialisée (EMF). C'est le cas d'Association pour le crédit et l'épargne locale (ACEL), issue des activités microfinance de l'Office national de développement rural (ONDR).

L'article 23 dispose que la Cellule Technique transmet le dossier à la Commission bancaire pour avis conforme. Celle-ci est habilitée à recueillir tous renseignements jugés utiles et dispose d'un délai de 3 mois, à compter de la réception du dossier complet par son Secrétariat général, pour statuer. L'absence de décision à l'expiration de ce délai vaut avis conforme.

L'avis de la COBAC requis pour permettre à l'Autorité monétaire de délivrer l'agrément est souvent obtenu avec de délais longs. Ainsi, l'article 23 précité pose des problèmes dans son applicabilité dans la mesure où la décision d'octroi ou de refus d'agrément intervient avec retard.

S'agissant des conditions d'exercer, les documents ou pièces à fournir sont difficilement exigibles en milieu rural. On peut citer, entre autres, le plan d'affaires triennal (les EMF évoluant en milieu rural peuvent-ils élaborer des plans d'affaires cohérents?), la détention du Bac G2 pour un gérant, les pièces attestant les libérations des parts sociales et l'ouverture d'un compte bancaire qui exige de disposer d'au moins 500.000FCFA.

L'affiliation à l'Association professionnelle

La Réglementation CEMAC fait obligation aux EMF d'adhérer à l'unique Association professionnelle autorisée dans chaque état. L'APT-EMF a été créée le 23 novembre 2002 par six membres fondateurs à savoir : l'Union régionale des coopératives d'épargne et de crédit (URCOOPEC), l'Union des clubs d'épargne et de crédit (UCEC), le Promotion et appui aux réseaux des coopératives d'épargne et de crédits (PARCEC), (Volunteers in Technical Assistance) VITA, l'Association pour le développement de l'épargne et du crédit (ASDEC) et le CEPRIC lors d'une assemblée générale constitutive. En 2008, l'APT-EMF comptait 193 membres parmi les 205 EMF répertoriés (en 2010 il ne restait que 187 EMF en exercice). L'APT-EMF est l'unique association en vertu des dispositions de la Réglementation.

Les organes de l'APT-EMF sont l'Assemblée générale, le Comité de coordination, le Comité de surveillance et le Secrétariat permanent. L'association a pour missions de représenter la profession et défendre les intérêts des institutions membres ; de contribuer à la régulation du secteur et de la profession en fournissant des éléments de références, des normes et de labels de qualité ; et de renforcer les capacités techniques et institutionnelles par le biais des formations et d'autres appuis-conseils.

En dehors du Comité de coordination qui tient régulièrement ses rencontres de façon tournante dans les principales villes du pays, le Secrétariat permanent et le Comité des Surveillances n'ont pu être mis en place faute de moyens financiers. Le Secrétariat Permanent vient à

peine se mettre en place avec l'appui du PNUD, qui a également appuyé une centrale des risques en création pour lutter contre les risques de cavaleries dans le secteur.

L'application des normes prudentielles

La plupart des normes prudentielles sont adaptées. Par contre, celle relative à la liquidité est difficile à être appliquée par les EMF à cause de leur système d'information inefficace. Certaines normes prudentielles telles que le Règlement 12 relatif à la couverture de crédit et l'article 13 relatif à la ligne de financement ne sont pas adaptées aux EMF de la troisième catégorie. En effet, un EMF de troisième catégorie ne fait que du crédit, conformément au Règlement COBAC 12 et ne peut donc appliquer le taux de transformation de crédit de 65 %. Il en résulterait une inutilisation d'une bonne partie de ses ressources et un manque à gagner aussi bien pour l'EMF que pour ses clients.

De même le règlement 13 relatif aux lignes de financement limite les possibilités d'endettement des EMF. Cela constitue un frein à leur expansion, surtout pour les EMF évoluant en milieu rural qui mobilisent peu d'épargne et disposent de peu de fonds propres. Un accès à un financement est indispensable pour assurer leur bon fonctionnement.

Le transfert des fonds

Les transferts de fonds sont des activités réglementées par la CEMAC. A côté des banques et des sociétés émettrices de monnaies électroniques, les EMF sont autorisés à faire le transfert de fonds dans le respect de la Réglementation.

Au Tchad, les agences de voyage et de téléphonie mobile font illégalement de transferts d'argent, car elles ne sont pas des acteurs autorisés en la matière. L'article 11 de la Réglementation précise que les EMF doivent faire des transferts à l'intérieur du pays et non directement à l'extérieur. Mais dans la pratique, certains EMF font de transfert à l'extérieur du pays.

Les garanties

Les garanties exigées aux demandeurs de crédits s'inspirent des droits des suretés. Cependant, les garanties utilisées par les EMF peuvent

s'avérer très contestables au regard du Droit écrit OHADA. Aussi est-il intéressant de passer en revue ces garanties appliquées par les EMF notamment le cautionnement, le nantissement de véhicules automobiles, de matériel professionnel ou de stock, l'hypothèque et la domiciliation de revenus.

Au Tchad, le cautionnement est largement utilisé par les EMF. Cependant, les cautions ne savent pas la portée de leurs obligations. Ils ont tendance à se rétracter chaque fois qu'il y a défaillance des débiteurs qu'ils ont cautionnés. En Droit, le cautionnement est écrit. Lorsque la caution est analphabète, elle se fait assister par deux témoins qui certifient dans l'acte de cautionnement son identité et sa présence et attestent, en outre, que la nature et les actes lui ont été précisés. On note que le cautionnement pratiqué par les EMF n'obéit pas aux exigences de droit, car les cautions pensent qu'ils sont des simples témoins.

Les EMF reçoivent en garantie des crédits qu'ils accordent des biens meubles. Toutefois, ces biens meubles remis aux EMF ne font l'objet d'aucune procédure d'enregistrement au livre du RCCM comme le prévoit le code OHADA. De ce fait, ils ne sont donc pas opposables aux tiers.

L'absence de remise de l'objet légalement au créancier ou au tiers ne saurait produire d'effet à l'égard de tiers. Par conséquent, la réalisation de tels gages pose de problèmes en cas de non remboursement.

Le nantissement est aussi une forme de garantie utilisée par les EMF au Tchad quoique très rarement. Il peut porter sur un véhicule automobile, un matériel professionnel, de stocks de produits présents ou à venir. Le nantissement doit être constitué par un acte authentique ou sous seing privé dûment enregistré. Il ne produit d'effet que s'il est enregistré au RCCM. Les caractéristiques de nantissements sont peu adaptées à la microfinance.

En guise d'hypothèques, les EMF reçoivent des bénéficiaires des attestations de vente de terrains lotis ou non ou des arrêtés de cession de gré à gré. Or en droit, pour constituer une hypothèque, un titre foncier est requis afin d'en faciliter la réalisation en cas de non-remboursement.

La domiciliation des revenus est un engagement des emprunteurs salariés des EMF de loger leurs salaires dans les comptes des EMF. Généralement les EMF n'exigent qu'une attestation de virement irrévocable de salaires délivrée par l'employeur. Cette pratique est plutôt à l'amiable. Une déclaration du cédant en personne au greffe de juridiction de son domicile pourrait obliger, mieux que la pratique à l'amiable, les parties prenantes au respect des engagements.

Les procédures de recouvrement des créances

Les textes en vigueur sur les EMF n'ont défini aucune procédure spécifique de recouvrement des crédits. Cependant, les deux procédures de recouvrement que sont le règlement à l'amiable et le règlement judiciaire, sont l'une et l'autre, mises en œuvre par les EMF selon les cas.

Le règlement à l'amiable

Dans la pratique des EMF, dès la constatation d'un impayé, le gestionnaire de crédit se rapproche de l'emprunteur pour comprendre la cause de la défaillance, faire le point sur les pénalités et le sensibiliser à régulariser immédiatement sa situation. Si le bénéficiaire de crédit ne régularise pas sa situation, une lettre de relance avec copie à l'avaliseur lui est adressée. S'il advient que malgré la relance, le débiteur ne régularise toujours pas sa situation et qu'il se montre coopératif, de nouvelles conditions de remboursement qui tiennent compte de ses capacités financières et celles de l'avaliseur sont proposées. L'absence de volonté de coopérer dans les solutions amiables conduit au recouvrement judiciaire.

Le règlement judiciaire

Les EMF recourent au règlement judiciaire en saisissant le tribunal ou le cas échéant requièrent les services d'un huissier pour faire des saisies conservatoires. Dans certains cas, les EMF saisissent les commissariats de police ou les brigades de gendarmerie pour recouvrer leurs créances. Or, le recouvrement des créances est une affaire civile qui ne devrait être connue de ces institutions.

Il arrive aussi que les EMF opèrent les saisies des biens meubles sans procédures judiciaires, c'est-à-dire sans autorisation de la justice et sans titre exécutoire et le vendent afin de se payer sur le prix. La saisine de la justice par les EMF rencontre un certain nombre de difficultés. En effet, le processus judiciaire est lent et ne peut constituer une solution à un redressement rapide de la situation. Ensuite, les frais de justice sont parfois exorbitants au regard des montants de crédits octroyés dans un contexte de microfinance. De plus, les garanties présentées ne sont souvent pas légales.

La mise en œuvre de la fiscalité

La Réglementation CEMAC n'a pas pris en compte la question de fiscalité. Par contre, en vertu de l'article 21 de l'Ordonnance 25 de 1992,

les EMF, en raison de leur objet particulier ainsi que de leur rôle économique et social, bénéficient d'exemptions d'impôt sur les sociétés (IS) et de TVA sur les opérations réalisées avec leurs membres et de l'exonération de la TVA sur les matériels importés, des droits d'enregistrement sur les contrats de crédits ou les sûretés et de l'impôt sur le capital des sociétaires et des membres. Cette disposition est relative aux EMF de type coopératif et associatif. Il est donc nécessaire qu'une fiscalité spécifique pour les EMF de type société anonyme soit envisagée.

Mise en œuvre de la surveillance

La COBAC, seul organe habilité à faire la surveillance des EMF, ne peut pas le faire du fait de l'effectif réduit de son personnel. Dans les faits, la Cellule Technique a effectué des supervisions. Le mécanisme de surveillance le plus utilisé par cette Cellule est constitué de visites de terrain. Des missions de contrôle sont donc organisées dans les sièges des différents EMF.

Mise en œuvre du dispositif de contrôle des EMF par la COBAC

Selon son Rapport annuel 2007, la COBAC a développé un logiciel, SESAME, pour le traitement automatisé des reportings transmis par les établissements assujettis. Par ailleurs, le Département de la microfinance de la COBAC a été renforcé avec deux cadres supérieurs chargés du contrôle sur pièces des EMF.

Les missions de contrôle sur place ont démarré, avec pour l'instant avec un focus sur le Cameroun. Ces missions ont abouti à la mise sous administration provisoire de quelques établissements.

Collaboration de la COBAC avec les cellules techniques chargées des EMF

Dans son rapport 2007, la COBAC relève qu'elle collabore avec la Cellule Technique Chargée des EMF (COBAC, 2007). Le rôle de la Cellule Technique est d'apporter un appui à la COBAC dans la mission qui lui a été confiée par les autorités de la CEMAC. La Cellule procède à la vérification des agréments auprès des structures et fait généralement remonter l'information au Secrétariat général de la COBAC.

Une seule mission conjointe COBAC/Cellule Technique a été effectuée depuis l'entrée en vigueur de la Réglementation, où la Cellule Technique a enregistré 166 EMF agréés et organisé sept missions de supervision des EMF. Ces supervisions sont insuffisantes. En dehors de l'appui financier du PNUD, la Cellule Technique ne dispose pas de moyens de déplacement pour effectuer régulièrement les supervisions.

Le mécanisme de surveillance le plus utilisé par la Cellule Technique est constitué de visites de terrain. Des missions de contrôle sont donc organisées dans les sièges des différents EMF. Au cours des missions, les informations administratives et financières sont collectées et évaluées, les états financiers analysés et les ratios prudentiels calculés. Une appréciation globale de la situation de l'EMF est faite et des recommandations formulées. En l'absence des moyens humains, matériels et financiers conséquents, la Cellule Technique ne peut pas descendre sur le terrain pour vérifier si les documents transmis aux fins d'obtention de l'agrément correspondent à la réalité du terrain. La Cellule Technique est en train de mettre en place une base des données des EMF à partir de janvier 2010. À cet effet, des ressources financières sont nécessaires pour collecter les informations sur le terrain.

Sur le plan du contrôle interne, la plupart des EMF n'ont pas de manuel de contrôle interne et de système de contrôle interne efficace. Toutefois certains réseaux comme l'Union des clubs d'épargne et de crédit du Mayo-Kebbi (UCEC-MK) de Pala dispose d'un service d'audit interne qui fonctionne normalement et assure un contrôle régulier des caisses et une exhaustivité des missions effectuées. Les visites sont inopinées et suivies selon un calendrier gardé confidentiel. Des manuels de procédures opérationnelles sont élaborés et appliqués (procédures comptables, gestion des caisses, politique et procédures de crédit).

Les défis de la mise en œuvre des règles prescrites

De manière générale, aussi bien la Réglementation CEMAC que les Actes OHADA ne sont pas suffisamment bien connus par de nombreux acteurs de la microfinance.

La Réglementation CEMAC

L'application des normes prudentielles apparaît difficile, coûteuse et lourde. Elle exige une disponibilité d'informations financières fiables

et des compétences pointues pour le calcul des ratios. Beaucoup reste à faire afin que les EMF respectent les normes prudentielles, car ils ne savent pas les calculer et n'ont pas d'outils appropriés pour le faire. En effet, les EMF n'ont pas à leur disposition un plan comptable avec des directives claires pour la présentation des états financiers qui devraient compléter le dispositif réglementaire de la CEMAC, d'une part, et de nombreux EMF ne disposent pas de système d'information et de gestion efficace, d'autre part. Aussi, de nombreux EMF n'ont pas mis en place des outils de suivi interne des normes prudentielles.

La législation OHADA

De nombreux acteurs de la microfinance au Tchad ignorent l'existence de l'Acte Uniforme de l'OHADA. Ils ne maîtrisent pas son contenu. Or, les dispositions relatives aux garanties, aux procédures de recouvrement sont importantes pour les professionnels du secteur. Il en résulte des difficultés de mise en œuvre des garanties, des difficultés voire l'impossibilité d'acceptation ou d'utilisation d'une garantie représentée par un bien mobilier, et de l'inadéquation des sûretés existantes à certains acteurs de la microfinance.

La surveillance du secteur par la COBAC

La COBAC dispose de l'exclusivité de la supervision conformément à l'article 49 du Règlement n°1/02/CEMAC/UMAC/COBAC. Pour exercer sa mission, le Secrétariat dispose d'un effectif insuffisant malgré le renforcement intervenu en 2007.

La Cellule Technique en charge des Etablissements de Microfinance (CT-EMF) du Ministère des Finances et du Budget, chargée de la surveillance du secteur, qui doit relayer la COBAC est opérationnelle mais ses actions sont très limitées par rapport à l'insuffisance des moyens mis à sa disposition. La Cellule Technique ne dispose pas de données actualisées des EMF. Elle ne peut donc savoir quels sont les EMF agréés qui ont cessé d'exister, d'une part, et quels sont ceux qui n'ont pas été agréés et qui fonctionnent, d'autre part. Il y a également des problèmes liés au contrôle interne. Peu d'EMF ont d'outils de suivi des normes prudentielles.

Conformément à la loi COBAC, la Cellule Technique ne dispose pas de réels pouvoirs de supervision. Les réels pouvoirs relèvent de la COBAC. Pour plus d'efficacité, une partie des pouvoirs de la COBAC devrait être déléguée à la Cellule Technique.

L'efficacité de la réglementation et de la surveillance des EMF au Tchad

Le cadre réglementaire et de surveillance de la microfinance au Tchad souffre, d'une part, d'une méconnaissance des textes par les acteurs et, d'autre part, d'une faible professionnalisation du secteur. La Cellule Technique, structure de surveillance de fait, manque cruellement de moyens adéquats tant sur le plan humain que matériel et financier.

La réglementation CEMAC jugée par certains acteurs comme souple et dynamique ne peut être efficacement appliquée que si les EMF produisent l'information requise pour assurer le contrôle du respect des normes aussi bien prudentielles que non prudentielles.

Pour une plus grande efficacité du cadre réglementaire de la microfinance au Tchad, il est nécessaire de combler les lacunes constatées notamment, assurer la vulgarisation des règlements CEMAC-COBAC et des actes de l'OHADA ; mettre à la disposition des EMF un plan comptable adapté ; former les acteurs à l'application des textes et des outils ; mettre en place des outils de suivi des normes prudentielles ; et doter la Cellule Technique des ressources matérielles, humaines et financières adéquates et lui conférer un positionnement approprié au sein du Ministère des Finances et du Budget.

La COBAC estime, dans son rapport annuel 2007 que l'efficacité de la supervision dépendra de la qualité des équipements et des systèmes d'alerte précoce (matériels et logiciel informatiques, fax, téléphone), de la qualité de la base des données (capacité de stockage et d'analyses de données) et enfin de la qualité du personnel mis à sa disposition. Il est prévu que les commissaires au compte des EMF exercent un contrôle de premier niveau avec des côtes d'alertes définies de commun accord avec la COBAC. La Cellule Technique pourrait avoir une participation active dans les contrôles réalisés par la COBAC qui devrait élaborer un cahier de charges et un protocole de contrôle circonscrivant les champs de collaboration avec la Cellule Technique.

Recommandations

L'analyse de l'application des textes qui constituent le cadre réglementaire et de surveillance des EMF au Tchad a relevé de nombreuses faiblesses qu'il faut redresser pour assurer la professionnalisation du

secteur de la microfinance et en faire un véritable instrument de lutte contre la pauvreté. À ce titre, les recommandations suivantes sont proposées. Au plan des textes (1) en raison de la méconnaissance ou d'une connaissance insuffisante du Règlement CEMAC/COBAC et des actes OHADA relatifs aux garanties, ceux-ci devraient être vulgarisés et remis à tous les EMF ; (2) étant donné que le personnel travaillant dans les EMF n'est pas suffisamment formé, des formations devraient être organisées à leur profit sur les outils de gestion tels que le plan d'affaires, le contrôle interne, la gestion des risques opérationnels ; (3) les textes existants couvrent largement les domaines d'intérêt de la microfinance, mais certains aspects restent encore non encadrés juridiquement. La législation nationale devrait être renforcée par l'élaboration et l'adoption de nouveaux textes pouvant compléter pertinemment la Réglementation CEMAC, dans le domaine des garanties adaptées aux EMF, d'exonération de la fiscalité.

Au plan de la supervision, premièrement la surveillance prudentielle est exercée par la COBAC. Elle ne dispose pas d'un personnel en effectif adéquat pour assurer une surveillance correcte d'un secteur en plein développement. Cette centralisation a fait que nombre d'EMF au Tchad ne sont pas supervisés efficacement. Par conséquent, peu d'EMF organisent des audits externes de leurs exercices financiers. Il y a lieu d'envisager la délégation formelle des pouvoirs réels à la Cellule Technique et rattacher celle-ci à un haut niveau décisionnel pour la surveillance des normes prudentielles. Deuxièmement, la Cellule Technique qui devrait relayer la COBAC pour la surveillance des EMF souffre d'un manque flagrant de ressources de tous ordres. Il faudra renforcer ses capacités en ressources humaines qualifiées et matérielles et financières. Troisièmement, une surveillance efficace de la microfinance au Tchad exige un assainissement du secteur. Il est donc nécessaire de procéder à une cartographie des EMF agréés et non agréés et de constituer un pool d'auditeurs internes spécialisés en microfinance.

Conclusion

Le cadre réglementaire et de surveillance des EMF au Tchad est constitué des règlements CEMAC et 21 règlements édictés par la COBAC et régissant l'activité de microfinance et l'ordonnance 025 de 1992 et son décret d'application fixant les conditions de création et

de fonctionnement des groupements et coopératives. La réglementation COBAC aborde les questions relatives à l'obtention de l'agrément pour exercer l'activité de microfinance, l'organisation de la profession, du contrôle et supervision des EMF ; à la liquidation des EMF, etc. L'application de ces textes et surtout les règlements COBAC rencontre des difficultés en raison de l'absence de mesures d'accompagnement. Les dispositions des articles 12 et 13 doivent davantage être assouplies pour être adaptées aux EMF de troisième catégorie.

La surveillance des EMF au Tchad découle de la Réglementation CEMAC. Celle-ci s'intéresse davantage aux aspects financiers de l'activité de microfinance, ce qui conduit essentiellement à une surveillance des normes prudentielles. Cependant, la COBAC doit collaborer davantage avec la Cellule Technique chargée des EMF et les commissaires aux comptes des EMF pour une supervision efficace.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Cellule Technique chargée des EMF (2009a). Rapport de mission de contrôle sur place du réseau URCOOPEC du 4 au 18 mai 2009.
- Cellule Technique chargée des EMF (2009b). Rapport annuel 2009.
- Christen, R. P., T. R. Lyman et R. Rosenberg (2003). Directives concertées pour la microfinance : principes directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance, CGAP, Washington, D.C.
- COBAC (2002). Recueil des Textes Relatifs à l'exercice des activités de microfinance, COBAC.
- COBAC (2007). Rapport annuel 2007.
- Diouf, M. (2003). Contribution à la réflexion pour l'avènement d'un régime fiscal de promotion des structures de financement de proximité (S.F.P), ADA Dialogue N° 32.
- ECOSIT 2 (2004). Enquête sur la Consommation et le Secteur Informel au Tchad II (2003–2004), République du Tchad, Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, Institut National de la Statistique, des Etudes Économiques et Démographiques (INSEED).
- Goujon, Arthur (2009). Administrer la supervision de la microfinance : Expériences comparées en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, Article de Recherche IDLO, Rome.

- Guemdjé, Liliane (2008). Cadre institutionnel et juridique des EMF au Tchad, [http://www.lamicrofinance.org/files/22940_file Cadre_institutionnel_et_juridique_des_EMF_au_Tchad.pdf](http://www.lamicrofinance.org/files/22940_file_Cadre_institutionnel_et_juridique_des_EMF_au_Tchad.pdf)
- Lhériau, Laurent (2009). Précis de réglementation de la microfinance, Agence Française de Développement, Paris.
- Ministère de l'Économie et du Plan (2009). Stratégie Nationale de Microfinance (SNMF) 2009–2013.
- Ministère des Finances et du Budget (2002). Arrêté N°293/MF/SE/DG/2002 portant création de la cellule Technique Chargée des Etablissements de Microfinance au sein de la Direction des Finances Extérieures et Organismes sous tutelle.
- Nations Unies (2006). Construire des secteurs financiers accessibles à tous de la microfinance, New York.
- Ndiaye, Fodé (2009). Microfinance en Afrique de l'Ouest : quelle viabilité? Harmattan, Paris.
- Roesch, Marc (2003). La réglementation BEAC en matière de microfinance, *Bulletin d'Information du Mardi*, Cirad, Espace Finance.

CHAPITRE 6

Les perspectives de la réglementation et de la supervision des institutions de microfinance en Afrique centrale

Georges Kobou¹ et Elias T. Ayuk²

¹Faculté des sciences économiques et de gestion, Université de Yaoundé II, Cameroun (koge1s@yahoo.fr) et ²Institut des ressources naturelles en Afrique de l'Université des Nations Unies, Accra, Ghana (ayuk@unu.edu)

Introduction

Conçue à l'origine comme un instrument de solidarité entre les pauvres exclus du système bancaire, la microfinance s'est développée au point de devenir de nos jours, une source primordiale de financement du développement. À ce titre, elle permet dorénavant de fournir des services financiers à une part importante d'individus, particulièrement dans des pays où les banques traditionnelles ne peuvent en offrir qu'à moins de 20 % de la population. Cette mutation, qui s'est opérée depuis les années 1990, s'inscrit dans un mouvement d'ensemble du secteur observé à l'échelle internationale, en affichant une nouvelle vision centrée sur la nécessité d'une rentabilisation de la microfinance⁴³ (Barlet et Granger, 2000). Une telle vision⁴⁴ repose en filigrane sur l'idée que les établissements de microfinance (EMF), pour assurer leur viabilité économique et la diversification de leurs offres de services, ont également vocation à recouvrer l'intégralité de leurs coûts, voire à réaliser des bénéfices sans recours à quelque subvention que ce soit (Helms, 1998 ; Robinson, 2001).

⁴³La commercialisation de la microfinance suppose une intégration des règles de marché à son fonctionnement.

⁴⁴Cette vision induit deux corollaires : d'une part, elle substitue la logique de client à celle de bénéficiaire, d'autre part, elle met au premier plan la nécessité d'instaurer des règles claires pour structurer un marché stable.

Cette approche renouvelée de la microfinance a progressivement gagné en cohérence et en influence, sous l'impulsion du Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), considéré comme «une plateforme pour générer un consensus mondial sur des standards et des normes en microfinance»⁴⁵. L'effort d'appropriation et de diffusion de *bonnes pratiques* a contribué à la mise en avant de la *finance inclusive*⁴⁶ (PNUD, 2005 ; Helms, 2006), étape indispensable pour favoriser l'insertion de la microfinance au sein du secteur financier mondial, en lui permettant d'offrir une gamme variée de services à l'ensemble de la population, dans un environnement propice et légal (CGAP, 2006). Bien évidemment, la mise en place d'un tel environnement va de pair avec le développement d'un cadre réglementaire⁴⁷ pertinent, qui s'est rapidement imposé comme une exigence en vue de faciliter la mobilisation d'un instrument de type marchand au service du financement du développement (Christen, Lyman et Rosenberg, 2003). C'est dans ce décor qu'il faut comprendre le recours à la réglementation et à la supervision de la microfinance, aussi bien à l'échelle planétaire qu'à l'échelle de l'Afrique, en particulier à l'échelon de l'Afrique centrale, qui est au centre de notre étude. Celle-ci est consacrée à l'analyse des perspectives de la réglementation et de la supervision des institutions de microfinance dans cet espace géographique, plus spécifiquement dans quatre pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) : le Cameroun, le Congo, le Gabon et le Tchad.

Certes, la microfinance peut apparaître aujourd'hui comme un outil essentiel à la fois de lutte contre la pauvreté et de développement économique. Cependant, il est important de garder à l'esprit qu'elle constitue, du fait du rôle qu'elle joue de plus en plus dans la collecte et l'octroi des crédits, un secteur d'activité susceptible de faire courir des risques à l'épargne publique. C'est une raison essentielle pour laquelle elle doit intéresser au plus haut degré les autorités en charge de la réglementation et de la supervision du secteur financier. L'expérience de

⁴⁵ Il s'agit du site suivant du CGAP : www.cgap.org/portal/site/CGAP/menuitem.8d0ec8712cb72d1eae6c6210591010a0.

⁴⁶ La finance inclusive ou inclusion financière est l'ensemble des dispositifs mis en place en vue de lutter contre l'exclusion bancaire et financière. Elle se caractérise par l'accès, à un coût raisonnable, des populations pauvres à une gamme variée de produits et services financiers : micro-crédit, micro-assurance, micro-épargne, transferts d'argent, etc.

⁴⁷ Au sens large du terme, c'est un ensemble de règles permettant, notamment dans le cadre de l'insertion de la microfinance au sein du système financier mondial, de limiter ou de diriger les actions des agents sur le marché.

l'Afrique centrale, qui a fait l'objet des précédents chapitres, nous offre alors l'opportunité d'apprécier les conditions de viabilité d'un secteur fondamentalement immergé dans des activités informelles, mais qui doit obéir, notamment dans le cadre d'une mutation, à des mécanismes relevant des activités formelles. Le mode de fonctionnement des EMF en zone CEMAC se présente comme une contrainte pesant sur le cadre réglementaire mis en place dans cette zone. On est donc en droit de s'interroger pour savoir à quels types de problèmes l'arrimage du secteur à cet environnement pourrait faire face, à la lumière de l'application du dispositif de réglementation et de supervision par les EMF dans l'espace CEMAC. La réponse à cette question passe par l'analyse du bilan des cas précédemment étudiés, en tirant parti des enseignements qui en découlent. En partant donc des problèmes identifiés dans le processus de mise en place de ce cadre réglementaire, nous mettrons en perspective les principaux défis à relever par les EMF. Mais avant d'y arriver, nous allons au préalable présenter succinctement les grands traits du cadre réglementaire étudié.

Traits synoptiques du cadre réglementaire de la microfinance en Afrique centrale

Même dans le contexte d'une absence d'une réglementation adéquate, plusieurs institutions de microfinance ont su adapter des méthodes d'exploitation assurant une couverture efficace de leur marché, avec des méthodes innovatrices de services financiers. La réglementation apparaît alors comme une nouvelle donne, avec cette exigence qu'une priorité est accordée aux aspects susceptibles de favoriser la croissance du secteur de la microfinance dans son ensemble, en protégeant les intérêts des épargnants. Cette somme d'éléments a manifestement motivé les autorités monétaires⁴⁸ de l'Afrique centrale, quand elles ont engagé

⁴⁸ Les motivations sont plus profondes et remontent un peu plus loin dans le temps. En effet, la loi du 14 août 1992 par exemple au Cameroun avait prévu des dispositions applicables au secteur des coopératives d'épargne et de crédit, en laissant de côté les établissements ayant opté pour une forme juridique différente. Par ailleurs, le Ministère de l'Agriculture assurait la tutelle des coopératives exerçant des opérations de collecte d'épargne et de distribution de crédit, alors que ces entités relevaient logiquement de la tutelle du Ministère des Finances. Cette situation avait contribué au développement incontrôlé des structures de microfinance, ainsi qu'à des faillites de nombreux établissements, renforcées par le manque de professionnalisme et par l'absence de contrôle à la racine de la crise dans le secteur. Dans les cinq autres États membres de la

des réflexions en vue d'encadrer cette composante du paysage financier. L'essentiel des réflexions a conduit à l'élaboration d'une réglementation spécifique aux entités telles que les réseaux mutualistes traditionnels et d'autres acteurs du secteur : les associations, les fondations et les sociétés de capitaux. Le règlement n°1/02/CEMAC/UMAC en vigueur dans la CEMAC depuis 2002 (CEMAC, 2002) constitue l'archétype de cette réglementation. En le présentant de manière synoptique, nous rappelons en premier lieu, la nature des opérations effectuées par les différentes catégories d'EMF identifiées, puis en second lieu, le dispositif réglementaire et de surveillance.

Les catégories d'EMF identifiées et leurs différentes opérations

Dans un souci d'inclure les différentes formes d'institutions de microfinance existant en Afrique centrale, puis de renforcer leur contrôle et leur encadrement, le conseil des Ministres des Finances de la CEMAC a adopté à la date du 13 avril 2002, un texte sous régional réglementant les activités du secteur qui a pris effet le 14 avril 2005⁴⁹. En faisant l'économie de passer au crible tout ce texte, on se limite uniquement à l'aspect de ce règlement relatif aux conditions d'exercice, puis au contrôle de l'activité d'un secteur assimilé à *«des entités n'ayant pas le statut de banque ou d'établissement financier et qui pratiquent à titre habituel des opérations de crédit et/ou de collecte de l'épargne et offrent des services financiers spécifiques au profit des populations évoluant pour l'essentiel en marge du circuit bancaire traditionnel»* (cf. Article 1 sur les dispositions générales).

Cette caractérisation permet d'emblée de comprendre que les institutions de microfinance ne sont pas considérées comme des banques, ce qui les confine à effectuer certains types d'opérations, uniquement en qualité d'intermédiaire à l'intérieur de l'état dans lequel elles sont

CEMAC, les institutions de microfinance s'appuyaient sur des textes non spécifiques à l'activité d'épargne et de crédit, et c'est face à l'extrême nécessité de remédier à cette situation qu'un texte sous-régional est adopté, en incluant toutes les formes d'institutions de microfinance pour renforcer la surveillance et l'encadrement du secteur.

⁴⁹ A côté de ce texte, la COBAC a publié 21 règlements (ou normes prudentielles), qui sont entrés en vigueur en avril 2007. Il existe deux autres textes venant compléter ce dispositif pour encadrer l'activité de la microfinance en zone CEMAC : i) le Règlement n°1/03/CEMAC/UMAC/CM du 04 avril 2003 portant prévention et répression du Blanchiment des Capitaux et du Financement du Terrorisme en Afrique Centrale et ii) le règlement portant harmonisation de la réglementation des changes dans les États de l'Afrique centrale.

implantées⁵⁰. De manière plus spécifique, le cadre réglementaire identifie trois catégories d'EMF (cf. Tableau 6.1), à savoir :

- les EMF de la première catégorie, celle-ci regroupant les établissements de type associatif, coopératif ou mutualiste, qui procèdent à la collecte de l'épargne de leurs membres en opérations de crédit. Il est à noter que les crédits octroyés ici doivent bénéficier exclusivement aux mêmes membres de ces établissements, et aucun capital minimum n'est exigé pour cette catégorie.
- les EMF de la seconde catégorie, qui correspondent aux entités constituées en sociétés anonymes. Ils ont vocation à collecter l'épargne et à octroyer des crédits aux tiers. Par ailleurs, ils sont astreints à un capital minimum, fixé à 50 millions de FCFA.
- les EMF de la troisième catégorie, où on retrouve des établissements pouvant accorder des crédits aux tiers, mais qui ne peuvent exercer une activité de collecte de l'épargne. C'est le cas notamment des sociétés accordant des crédits destinés à une filière ou à des sociétés de caution mutuelle. Le capital minimum de cette catégorie est fixé à 25 millions de FCFA.

Outre ces différents aspects, il semble cohérent, pour les besoins d'analyse, de mettre en perspective d'autres aspects relevant de la réglementation et/ou de la supervision⁵¹.

Dispositif de réglementation et/ou de supervision des EMF

Le dispositif de réglementation/supervision des EMF dans la CEMAC repose sur :

- une sélection de ces établissements, ainsi que leurs dirigeants et leurs commissaires aux comptes, à travers l'agrément de l'Autorité monétaire et l'avis conforme de la Commission bancaire ;
- une appréciation, par le biais du mécanisme d'autorisation préalable, de la pertinence de leurs politiques de développement ou d'investissement, puis de la qualité de leur actionnariat ;

⁵⁰ Quand elles envisagent d'effectuer des opérations avec l'extérieur, les institutions de micro-finance doivent recourir aux services d'une banque au sein d'un établissement financier du même état.

⁵¹ Ces aspects concernent successivement les conditions d'obtention d'un agrément, les normes réglementaires, ainsi que le cadre régissant la surveillance et le contrôle.

Tableau 6.1

Opérations autorisées selon le type d'EMF

| <i>Types d'EMF</i> | <i>Types d'Opération</i> | | |
|---------------------|---|---|---|
| | <i>Opération de collecte de l'épargne</i> | <i>Opération d'octroi de crédit</i> | <i>Opération de placements financiers</i> |
| Première Catégorie | Epargne des membres uniquement | Crédit au profit des membres uniquement | Placement auprès des banques |
| Deuxième Catégorie | Epargne des tiers | Crédit au profit des tiers | Placement auprès des banques |
| Troisième Catégorie | – | Crédit au profit des tiers | Placement auprès des banques |

Source : Adapté par les auteurs des textes BEAC (2002).

- une stricte interdiction à ces EMF d'effectuer des opérations en dehors de celles ouvertes dans la catégorie à laquelle ils appartiennent ; il leur est proscriit de créer une confusion à ce sujet.

Du point de vue des normes réglementaires et du contrôle, la Commission bancaire :

- fixe les règles relatives à l'équilibre financier des établissements et, plus généralement, celles relatives à la pérennité du secteur de microfinance ;
- détermine la liste, la teneur et les délais de transmission des documents que les établissements sont tenus de lui adresser régulièrement ;
- assure la surveillance des activités des EMF ainsi que leur contrôle, celui-ci pouvant être déployé au plan interne et au plan externe ;
- effectue le contrôle externe en recourant au commissaire aux comptes ou aux auditeurs externes ; le contrôle interne quant à lui est exercé au sein d'un EMF par ses propres organes ;
- procède à des vérifications ou à des inspections (contrôles sur place) ainsi qu'à la surveillance permanente (contrôles sur pièces) ;
- élabore des normes minimales de gestion prudentielle et comparable applicable aux EMF.

La Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC) a pour missions d'effectuer aussi bien une surveillance permanente qu'un contrôle technique sur place et sur pièces. À cet effet, elle exerce :

- un pouvoir administratif (son avis compte pour les agréments) ;
- un pouvoir réglementaire (à travers les normes prudentielles) ;

- un pouvoir de contrôle ;
- un pouvoir disciplinaire (sanctions aux différents acteurs de la microfinance).

Du point de vue des EMF, chacun d'entre eux est tenu de se doter d'un système de contrôle interne susceptible de lui permettre de :

- vérifier que ses opérations, son organisation et ses procédures internes sont conformes à la réglementation en vigueur, aux normes et usages professionnels et déontologiques ainsi qu'aux orientations de l'organe exécutif et délibérant ;
- vérifier le respect des limites fixées en matière de prise des risques, non seulement pour les crédits accordés aux membres ou à la clientèle, mais aussi pour les opérations effectuées avec d'autres établissements ;
- veiller à la qualité de l'information comptable et financière, en particulier aux conditions de conservation et de disponibilité de cette information.

Cette appréhension synoptique du cadre réglementaire va servir de support pour mieux apprécier l'ensemble des problèmes qui vont émerger quand les EMF sont astreints à respecter la réglementation régissant leurs activités en zone CEMAC.

Problèmes issus de la mise en œuvre de la réglementation et de la supervision des EMF en zone CEMAC

De nombreux problèmes sont observés quand on procède à l'évaluation du fonctionnement d'ensemble des EMF en Afrique centrale conformément à la réglementation en vigueur. À partir des expériences fournies par les quatre pays étudiés dans le présent ouvrage, il apparaît que les problèmes soulevés portent, d'une part, sur le cadre réglementaire, d'autre part, sur les faiblesses organisationnelles.

Les problèmes liés au cadre réglementaire

Deux types de problèmes auxquels font face les EMF quand on les astreint à se conformer à leur cadre réglementaire en zone CEMAC ont

été identifiés : le fonctionnement sans agrément et la méconnaissance des textes.

Le fonctionnement sans agrément de la part des EMF

En évaluant les expériences du Cameroun, du Congo, du Gabon et du Tchad, on observe du point de vue de l'exercice des activités par les EMF qu'il existe, de la part des autorités publiques, une relative tolérance administrative conjuguée à un certain degré de laxisme. En effet, les autorités semblent d'une manière générale ne pas vouloir prendre les dispositions utiles en vue de contraindre de nombreux établissements de microfinance à fonctionner dans un cadre légal, qui préconise qu'ils se soumettent à l'agrément de l'Autorité monétaire, en application de l'article 22 du titre IV du cadre réglementaire. Ce phénomène est très perceptible au Cameroun, même s'il est observé de manière relativement moins importante dans les trois autres pays objets de l'étude. L'assujettissement des EMF à l'obtention d'un agrément préalable pour l'exercice de leurs activités peut être considéré comme une modalité de leur identification, l'absence de celle-ci étant une source d'un risque trop élevé de voir se renforcer l'étendue du secteur de la microfinance dans l'informalité. La gestion d'une telle situation n'est pas aisée pour les autorités monétaires à qui on pourrait imputer la responsabilité d'une disparition de l'épargne collectée, surtout au cas où elles avaient fortement réprimé les EMF sans agréments, obligés dès lors de cesser leurs activités. Dans un tel schéma, il n'est plus possible aux débiteurs de rembourser leurs crédits, ce qui contribue à aggraver les problèmes.

A l'inverse, si les autorités monétaires n'envisageaient pas de réprimer les EMF qui fonctionnent sans agréments, cela constituerait un mauvais signal les encourageant à rester dans l'informalité avec toutes les conséquences éventuelles, en particulier l'absence de protection assurée à l'épargne publique. Bien qu'il soit difficilement établi, le laxisme constaté des autorités ne semble pas constituer la source réelle du problème du non-respect du cadre réglementaire par les EMF. Au contraire, ce problème est vraisemblablement dû à la difficulté de donner plus de cohérence à un secteur que l'on cherche à rendre plus visible dans l'optique d'une inclusion financière, mais qui est intrinsèquement inséré dans l'informel, malgré son rôle avéré de générateur de bienfaits sociaux (tout au moins pour les populations pauvres). On

imagine alors que les EMF ne se conformant pas au processus préalable d'obtention d'un agrément rendent difficile toute politique de modernisation et d'insertion du secteur de la microfinance au système financier mondial, en accroissant son opacité dont une des conséquences est le brouillage du statut des établissements qui en font partie. Ainsi, si l'on se situe dans un environnement où les EMF sont nombreux à fonctionner sans agrément, il est difficile de les distinguer, ce qui peut amener certains à se donner la liberté d'effectuer la collecte des dépôts, puis de se livrer à des opérations de crédits sans toutefois présenter des gages d'une rentabilité, constituant de ce fait une réelle menace pour la pérennité et la stabilité du système.

Bien entendu, il faut préciser que même s'il existe des EMF ayant délibérément décidé de ne pas présenter des dossiers d'agrément, ce type de comportement n'est pas toujours partagé par tous les établissements du secteur, puisqu'il en existe ayant manifesté cet intérêt sans être en mesure d'obtenir l'avis conforme de l'instance de surveillance, du fait d'une défaillance liée au mode de fonctionnement des établissements en question. En effet, étant donné que ces derniers se sont longtemps accoutumés au secteur informel, ils éprouvent de réelles difficultés pour être en conformité avec le cadre réglementaire, lequel exige entre autres, que les établissements qui y sont astreints élaborent un plan de développement se présentant comme un document clé à partir duquel on peut juger s'il est possible ou non de leur pourvoir un agrément. On pourrait imaginer que l'inadaptation de certaines dispositions du cadre réglementaire est à même d'encourager les EMF à fonctionner sans agrément. C'est le cas des dispositions du Traité de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA) sur les formes de garanties⁵² (cas des suretés réelles) et des mécanismes liés à leur constitution, tout cela ne permettant pas que les mutations requises pour ces institutions soient effectives. Dans ce cas, il est indispensable de procéder à l'adaptation de la réglementation à la nature réelle des EMF, par des mesures correctives. C'est pour cette raison qu'il faut mener des réflexions profondes permettant d'apporter un certain nombre d'amendements au cadre réglementaire, et ainsi mieux prendre en compte les exigences de l'activité de microfinance

⁵² Dans la plupart des cas, la valeur des garanties fournies par les clients est virtuellement nulle et n'a qu'une valeur symbolique. Étant donné que les EMF n'ont pas la possibilité de tenir compte des garanties collectées, ils sont alors obligés d'anticiper leurs pertes éventuelles par une politique de pratique des taux d'intérêt élevés.

en zone CEMAC. Pour cela, il faut surtout développer une stratégie favorisant la mise en conformité des différentes unités qui exercent dans l'informel, en élaborant des formations à leur attention, et ce en vue de leur permettre de se mettre à jour vis-à-vis du cadre réglementaire. En concevant un plan d'action assez pertinent, on pourra suffisamment aider plusieurs EMF à s'insérer harmonieusement dans le cadre réglementaire défini. Les problèmes rencontrés avec le cadre réglementaire ne sont pas les seuls, car il en existe d'autres relevant d'une méconnaissance des textes.

La méconnaissance des textes régissant le cadre réglementaire des EMF

La méconnaissance des textes est une autre source des problèmes identifiés quand on évalue les EMF dans le processus de mise en place du cadre réglementaire en zone CEMAC. Cette dimension des problèmes est très importante, et si on la néglige, il y a un risque de constater le sabotage de l'efficacité de l'implémentation de la réglementation dans l'espace sous régional. La méconnaissance des textes est encline à constituer un véritable frein pour l'application par les EMF de ladite réglementation, et on peut toujours épiloguer longtemps en se demandant ce qui la justifie du point de vue des acteurs. Est-ce parce que les promoteurs de la microfinance y font peu de cas, étant entendu qu'ils se sont déjà mieux accommodés au cadre moins contraignant qu'est l'informel ? Est-ce parce que les autorités monétaires n'ont pas pris la peine de faire connaître tous les tenants et les aboutissants de ce cadre réglementaire aux différents acteurs du secteur ? Dans tous les cas, il est important de faire connaître les textes aux EMF, qu'ils soient agréés ou pas. Pour cela, il peut être utile de mener une campagne de grande ampleur, et ce à destination de tous les principaux acteurs du secteur. Une telle campagne doit être entreprise soit par les autorités monétaires, soit par les associations professionnelles, même si l'effectivité de ces dernières est encore très récente⁵³. Au Bénin par exemple, le Consortium ALAFIA, qui est une Association professionnelle des systèmes financiers décentralisés (APSPF), offre ce type de service et de formation à ses membres. Étant donné qu'il a pour objectif entre

⁵³ Il reste aussi à expliquer leur rôle aux établissements, car certains contestent par ignorance leur légitimité, justifiant ainsi leur réticence à cotiser pour assurer leur fonctionnement.

autres, de veiller au respect par ses membres de la déontologie et de la réglementation applicable aux Services financiers décentralisés (SFD), il lui est plus facile de mener une campagne en vue d'une meilleure appropriation des textes par les institutions de microfinance. Une telle expérience pourrait être partagée en zone CEMAC par l'Association nationale des établissements de microfinance (ANEMCAM)⁵⁴ au Cameroun ou par des associations remplissant les fonctions similaires dans d'autres pays de la zone CEMAC.

Peut-être que l'entité sous régionale apparaît trop vaste pour être envisagée comme un espace à partir duquel il convient de développer un cadre réglementaire propice au bon fonctionnement des EMF. Si c'est le cas, alors on saisit mieux la portée des souhaits exprimés par des acteurs au Gabon, qui pensent qu'au-delà de la nécessité de mener des campagnes de sensibilisation en vue de favoriser une meilleure connaissance du cadre réglementaire sous régional, il est indispensable de mettre en place une réglementation nationale, laquelle peut toujours servir de dispositif efficace pour relayer le cadre réglementaire communautaire. Certes, la connaissance des textes ne suffit pas, et il est important d'organiser un cadre idéal permettant de promouvoir le respect desdits textes. On retrouve l'idée de ne pas dissocier la nécessité d'une connaissance des textes et celle du respect de la réglementation. En poursuivant une telle idée, qui est sous-tendue par la nécessité de la mise en place d'un environnement institutionnel et de gouvernance publique adéquate, on débouche sur l'exigence de la promotion d'un état de droit⁵⁵. Avec un tel modèle, qui suppose l'existence d'une égalité des sujets de droit devant les normes juridiques ainsi que l'existence de juridictions indépendantes, on aborde un point très ambitieux, lequel renvoie à une remise à plat de l'appareillage juridique et institutionnel de l'ensemble des pays de la sous-région.

Un autre aspect non moins important pourrait être évoqué, à savoir le cas de figure concernant la violation du Règlement CEMAC, qui conduit certains EMF à effectuer des activités en dehors des catégories qui leur ont été attribuées. A titre illustratif, au lieu que les EMF de la première catégorie se limitent à ne traiter qu'avec leurs

⁵⁴C'est une association qui a pour objectif de participer à la formulation des propositions visant à définir ou à améliorer le cadre juridique et réglementaire en fonction de l'environnement.

⁵⁵Un état de droit peut se définir comme un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit. C'est plus précisément un état dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée.

membres, ils transgressent la règle en étendant leurs activités à celles réservées aux EMF de la deuxième catégorie. Est-ce par méconnaissance des textes ou est-ce par souci de tirer parti des opportunités offertes par un changement de catégorie ? Ces deux alternatives ne sont pas exclusives et l'on retrouve des EMF dans l'une et/ou l'autre alternative. Concrètement, on peut y voir la traduction du laxisme des autorités, et dans ce cas il faut exiger de leur part qu'elles appliquent avec fermeté les sanctions qui s'imposent. Dans cette perspective, les sanctions pécuniaires prévues par la loi doivent être mobilisées. Si ce n'est pas le cas, il faudra alors classer chaque EMF dans sa véritable catégorie, avec la possibilité de régulariser sa situation pour qu'il s'y conforme. C'est une opération conditionnée par la nécessité au préalable de réussir une bonne identification des unités se trouvant encore dans l'informel, et elle passe par un assainissement en profondeur du secteur. On termine l'analyse des problèmes liés au cadre réglementaire en débouchant sur un autre type de problèmes portant cette fois-ci sur le dysfonctionnement dans l'articulation des organes en charge de la mise en place du cadre réglementaire, c'est-à-dire les faiblesses organisationnelles.

Les faiblesses organisationnelles

Il est à rappeler que l'organe de supervision qu'est la COBAC doit veiller au respect, par les EMF, des dispositions réglementaires qui leur sont applicables. Les manquements constatés à de telles dispositions, édictées soit par la COBAC elle-même, soit par les autorités nationales, sont assortis des sanctions prévues. L'autorité de supervision doit par ailleurs contrôler les conditions d'exploitation des EMF, puis veiller à la qualité de leur situation financière. Dans l'ensemble, on note que la COBAC a fait beaucoup d'efforts pour réaliser l'objectif d'une normalisation de l'activité de la microfinance, l'enjeu étant de pouvoir contribuer à la sécurisation de l'épargne des déposants, en favorisant de surcroît le financement de nombreuses activités. Cependant, en dépit de ces efforts, plusieurs insuffisances sont enregistrées dans les conditions actuelles de fonctionnement du secteur de la microfinance en zone CEMAC, la plupart de ces insuffisances relevant des aspects organisationnels. Sur ce point, on va insister en particulier sur la supervision effectuée par cette institution, dont la faible fréquence est en partie expliquée par la mauvaise

qualité de suivi assuré par les organes faîtiers, surtout pour les EMF organisés en réseau. De plus, la COBAC ne reçoit pas beaucoup de documents comptables émanant de la plupart des EMF, compte tenu d'une insuffisance de sa dotation en ressources humaines, d'un niveau de qualification ne permettant pas de traiter de manière optimale les dossiers dont elle a la charge dans ses missions. La faiblesse organisationnelle est également mise en perspective au regard de la faible capacité de coordination de la Banque centrale⁵⁶, ainsi que la quasi-absence d'un cadre de concertation (en vue d'une synergie souhaitée) entre la COBAC et des associations professionnelles telles que l'Association professionnelle des établissements de microfinance (APEMF) (Congo), l'ANEMCAM (Cameroun), etc.

La COBAC prévoyait une surveillance en permanence, qui devait être effectuée grâce à l'outil informatique fonctionnant de la même manière que celui utilisé par les banques. Cela suppose que l'information comptable peut être disponible, par le biais du plan comptable des EMF⁵⁷ utilisé depuis 2010, que ces entités éprouvent des difficultés à intégrer dans leur fonctionnement au quotidien. C'est manifestement par souci d'opérer un renforcement du dispositif de surveillance et de contrôle qu'une conférence conjointement organisée par le Ministère des Finances et le Projet d'appui au développement de la microfinance rurale (PADMIR)⁵⁸ a adopté une stratégie de la microfinance au Cameroun en 2011. On rappelle comment un expert ayant pris part à ces assises décrivait de manière peu laconique le secteur de la microfinance : « nous notons un manque de professionnalisme, une existence de petites structures de petite taille qui ne permettent pas le contrôle, qui ne sont pas viables. [...] le secteur est gangrené par une mal gouvernance orchestrée par les promoteurs des établissements de microfinance. Les promoteurs

⁵⁶Il est important de mentionner que la surveillance des EMF est effectuée par la Banque Centrale, à travers la COBAC qui n'a pas les moyens humains lui permettant d'assurer pleinement les différents contrôles.

⁵⁷Ce plan comptable des établissements de microfinance (PEMF) s'inspire du plan comptable des établissements de crédit (PCEC), en raison de la ressemblance et du caractère bancaire des opérations visées par ces deux textes. Il n'épouse pas simplement les contours de la spécificité du secteur de la microfinance.

⁵⁸Le PADMIR a pour objectif spécifique d'améliorer l'environnement général du secteur de la microfinance et de faire en sorte que les problèmes de la finance rurale soient mieux pris en compte par les tutelles. Il vise également à accroître l'accès des groupes cibles à des services financiers adaptés à leurs besoins, de manière durable et à un coût abordable.

sont très véreux. Une fois que l'autorité monétaire a donné un agrément à une structure, les promoteurs eux-mêmes s'installent et se mettent à gérer en lieu et place du dirigeant agréé. Qu'est-ce qu'il en advient ? C'est qu'ils s'auto-octroient des crédits qui généralement ne sont pas remboursés»⁵⁹.

On constate donc en ce qui concerne le contrôle que la COBAC dispose d'un fardeau davantage plus lourd, puisqu'elle intègre dans le cadre de ses missions les EMF, outre les banques qui constituent traditionnellement son portefeuille. Compte tenu de la faiblesse de ses ressources (humaines et financières), ainsi que le faible niveau de professionnalisme des EMF en zone CEMAC, il est vraisemblable qu'on aura plus de chance d'observer une insuffisance dans sa capacité à remplir son mandat de contrôle⁶⁰. En décryptant davantage les propos sus cités de l'expert, on voit se dessiner un autre aspect lié à la faiblesse organisationnelle : la défaillance de la gouvernance⁶¹. Dans ce registre, il est établi que plusieurs EMF sont gérés non pas par des responsables agréés, mais par des promoteurs eux-mêmes⁶². C'est un problème relativement crucial, qui traduit l'absence d'un bon filtre de la personnalité des dirigeants, dont on ne tient pas très souvent compte du profil académique. Ce problème se greffe sur un autre lié à l'absence d'un système de contrôle interne qui, en cas d'existence, est généralement assuré par des comptables de fortune au motif que l'on voudrait réduire les frais de certification des comptes induits par le recours aux experts agréés. Les expériences de la zone CEMAC montrent que les EMF n'ont pas une réelle culture de la tenue des assemblées générales et des conseils d'administration prescrits par la réglementation, ces manquements mettant donc à mal leur gouvernance⁶³.

⁵⁹Ce sont des propos tenus par M. Maximin ONGOLO, à l'époque Chef de la Cellule de Promotion et d'Encadrement à la Division de la Microfinance au Ministère des Finances du Cameroun.

⁶⁰Le Secrétariat général de la COBAC a mis en place un département de la microfinance, dont le fonctionnement est contraint par l'absence de moyens. Les inspections sont effectuées grâce aux experts du département des inspections, lesquels ont surtout vocation à contrôler les banques de la zone.

⁶¹La gouvernance est un système constitué de personnes et de processus avec pour latitude de maintenir une organisation sur la bonne voie, puis de la guider dans la prise des décisions majeures.

⁶²Une des pistes de solution à ces problèmes est d'élaborer des mesures d'accompagnement en vue de renforcer les capacités des dirigeants, et ce au fur et à mesure que les EMF se modernisent et s'insèrent dans un circuit financier mondial aux contraintes très exigeantes.

⁶³Les acteurs internes de la gouvernance sont les suivants : le CA, les cadres supérieurs ainsi que les auditeurs internes en relation avec le CA.

En restant toujours dans le registre des faiblesses organisationnelles, il est à souligner que de nombreux EMF éprouvent de sérieuses difficultés pour s'approprier les mécanismes régissant une meilleure application des normes prudentielles⁶⁴. Cela s'explique en partie par le fait que plusieurs de ces établissements ne sont pas habitués ou ne savent pas calculer les ratios prudentiels, situation à la base d'une amplification du problème de déficit de leur gouvernance. Ce problème est probablement à ne pas dissocier de celui du niveau de formation des dirigeants, voire du personnel d'ensemble de ces établissements. Une autre source de ce problème peut se trouver dans le fonctionnement spécifique des EMF, au regard de leur jeunesse, de leur petite taille, ainsi que de la nature et du volume de leurs opérations, qui sont à la racine des difficultés qu'ils éprouvent pour se prêter volontiers au calcul des normes prudentielles, non adaptées surtout aux établissements implantés dans l'informel et en milieu rural⁶⁵. Dans une telle perspective, l'exigence de la formation du personnel des EMF constitue un aspect important qu'il faut prioritairement prendre en compte, surtout si l'on veut surmonter les insuffisances de leur gouvernance, qu'on peut réaliser à travers l'exemple de l'ANEMCAM au Cameroun, dont rôle de premier plan en la matière est manifeste (MINEFI, 2011).

En effet, dans le cadre de ses missions, l'ANEMCAM a mis la formation du personnel des EMF au centre de ses priorités, encouragée en cela par la COBAC. Pour ce faire, elle a adopté une stratégie mettant en avant la formation des dirigeants, qui vont par la suite la transmettre aux autres agents. Cette formation intègre le volet lié à la faible gouvernance, qui prend une autre forme, à travers l'absence de transparence justifiée par le gonflement des actifs, la dissimulation des pertes, l'insuffisance des provisionnements, le maintien des créances compromises en portefeuille, la perception induite des intérêts sur les créances (Tchomgui, 2011). Elle pourrait même être centrée sur l'éthique organisationnelle⁶⁶, qui est le

⁶⁴Les ratios prudentiels sont standardisés pour les institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit, ce qui ne permet pas une bonne évaluation des institutions et une comparaison entre elles, au plan national et au plan sous-régional.

⁶⁵Les normes prudentielles actuelles n'intègrent pas la mission sociale des EMF. De ce fait, leurs actions sociales ne sont pas prises en compte dans l'analyse de leurs performances par la COBAC, et il serait souhaitable d'élaborer des indicateurs de mesure y relatifs.

⁶⁶Elle est bâtie sur des principes ayant pour objectif de fournir au personnel d'une entreprise des repères précis concernant la manière d'aborder les ajustements de valeurs qui se posent dans leur pratique professionnelle. Il s'agit donc de l'ensemble des règles objectives, formalisées et affirmées par les dirigeants.

résultat d'une volonté politique des dirigeants animés par un souci d'un cadrage et d'une orientation des comportements des collaborateurs. Cela est d'autant plus requis que « la précarité de la situation du personnel est une importante niche de risques pour les EMF ». La vulgarisation de la réglementation communautaire sur les EMF devra aussi constituer un aspect non négligeable de la formation, car de nombreux dirigeants de ces établissements ne la maîtrisent pas, soit parce qu'ils n'ont pas lu les textes, soit parce qu'ils l'ont fait de manière très accessoire.

On pourrait également identifier les faiblesses organisationnelles à travers la forte dispersion dans l'implantation spatiale des EMF. En effet, ceux-ci ont un ancrage essentiellement urbain, alors qu'ils sont supposés constituer un instrument de solidarité entre les pauvres, davantage installés en milieu rural. Il est donc important de favoriser l'accès aux services financiers des populations vulnérables vivant en zone rurale. En prenant appui sur une mobilisation des outils financiers adaptés, il est alors possible d'accompagner le développement de la microfinance dans ces régions souvent enclavées, où les infrastructures sont généralement déficientes. C'est donc un canal pouvant permettre d'assurer un meilleur financement de l'agriculture, qui requiert un savoir-faire spécifique nécessitant l'adaptation des services financiers aux saisonnalités et aux caractéristiques des filières végétales. Bien entendu, l'inventaire que nous venons de faire des problèmes liés à la mise en place du cadre réglementaire des EMF en zone CEMAC n'est pas exhaustif. Cependant, ceux identifiés fournissent une grille permettant de cerner l'essentiel des problèmes auxquels sont confrontés les EMF. En partant de là, il est cohérent d'esquisser certains défis à relever en vue de faciliter une appropriation par ces entités du cadre réglementaire, et par là favoriser l'inclusion financière.

Défis de la réglementation et de la supervision des EMF en Afrique centrale

Les problèmes précédemment mis en évidence dans le cadre de l'application par les EMF de la réglementation en Afrique centrale montrent que le problème de développement du secteur de la microfinance dans cette région se pose en termes de déficit d'une appropriation du cadre réglementaire et de la supervision. Dans les paragraphes qui suivent, nous allons essayer de dégager les principaux défis qu'il convient de relever pour que l'avenir du secteur se présente sous les meilleurs auspices.

Principaux défis liés à la réglementation des EMF en Afrique centrale

Lorsque la solidité des institutions financières n'est pas assurée, les épargnants en sont les principales victimes, ce qui donne à penser que l'objectif majeur d'une réglementation est de surveiller, de prévenir et de limiter au maximum des dérapages du système financier. Autrement dit, en l'absence d'une régulation financière appropriée, les imperfections du marché financier réduisent les performances des institutions financières ainsi que le bien-être du consommateur (Llewellyn, 1999). S'il est établi que la marchandisation de la microfinance constitue un des fondements de son évolution, il devient alors important de mettre en place un cadre réglementaire pour régir les activités du secteur en vue d'une amélioration de la performance des EMF⁶⁷. Il y a donc un réel défi à relever, en promouvant un cadre réglementaire judicieux, qui épouse parfaitement les contours d'un fonctionnement concret des institutions concernées, par une meilleure intégration de leurs spécificités. Étant donné que ce cadre apparaît comme le socle où se définit la forme que doit prendre un établissement de microfinance, il ne doit pas se prêter au laxisme des pouvoirs publics en charge de veiller au respect de sa mise en œuvre par les EMF, même si on peut lui concéder une relative flexibilité⁶⁸. Le laxisme dans un tel schéma est enclin à la démultiplication d'institutions difficilement contrôlables, avec pour conséquence une configuration syncrétique des établissements du secteur.

Il est bien vrai, la mise en place des règles établissant un environnement réglementaire pour les EMF peut donner lieu à cette interprétation qu'il existe plusieurs types de comportements d'adaptation de la part de ces institutions. De ce fait, il ne se pose aucun problème pour certains des EMF qui ont longtemps intégré la logique d'un fonctionnement de type informel, et qui trouvent qu'il est normal d'opérer une mutation en se conformant au nouvel environnement, se constituant de ce fait en entités réglementées. Cette situation nous conduit à décliner le principal défi, celui de les contenir et de les

⁶⁷L'idée en arrière-plan est qu'un tel cadre offre un espace permettant de les insérer dans un environnement favorable à l'accroissement du volume de leurs services financiers.

⁶⁸Le cadre réglementaire ne peut pas être statique, il doit être suffisamment flexible pour prendre en compte l'évolution du secteur. De plus, ce cadre doit pouvoir prendre en compte le fait qu'il peut être nécessaire de réglementer différemment plusieurs EMF.

préserver, en évitant surtout de procéder au durcissement des mesures à leur appliquer. Les chances de réaliser un tel défi se trouvent dans la mise en place d'une politique d'assistance minutieusement élaborée, qui privilégie en particulier la formation ainsi que l'éthique du respect de la réglementation. L'activation d'un autre volet de cette politique, qui met en avant la vulgarisation des bienfaits de la réglementation, constitue un axe non négligeable de ce défi, en ce sens qu'il se présente comme un canal par lequel les autres établissements de microfinance ayant une méconnaissance du cadre réglementaire peuvent profiter pour disposer des informations très utiles, les édifiant et les incitant à joindre ceux déjà insérés dans ce cadre qui leur offre de réelles perspectives d'une évolution maîtrisée.

Si la réglementation est donc présentée comme un élément crucial de la viabilité et de la stabilité du système financier, il est tout aussi clair qu'elle constitue un moyen de pérennisation des activités des EMF. En particulier, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) sont persuadées que la mise en place d'un cadre réglementaire leur permet d'améliorer leur activité ainsi que l'accès à des ressources financières au niveau international, alors que les bailleurs de fonds espèrent que cette mise en place va aller de pair avec une accélération de l'émergence de nombreuses institutions viables de microfinance. Bien sûr, ces préoccupations ne sont pas celles qui animent les pouvoirs publics, dont le souci majeur est surtout celui d'une utilisation du cadre réglementaire dans le sens d'une mobilisation des EMF dans leur vocation à servir d'instrument de lutte contre la pauvreté. Cette relative divergence d'objectifs partagés par les principaux acteurs du secteur constitue un autre défi : celui de les concilier pour une efficacité d'ensemble dans la mise en œuvre du cadre réglementaire, d'où la nécessité de mettre en place une plateforme.

Au-delà, on peut s'interroger pour savoir quel type de réglementation pourrait le mieux convenir au secteur de la microfinance en Afrique centrale. La réponse à cette question peut masquer une autre, celle de savoir quelle est l'autorité en charge de la réglementation des activités du secteur. Les opinions enregistrées sur ce point opposent les défenseurs et les adversaires de l'intervention des autorités politiques et monétaires, car pour les uns, cette mission incombe à ces autorités (Staschen et Nelson, 2013 ; El-Zoghbi et Gähwiler, 2013), alors que pour les autres, notamment les praticiens du secteur, il faut laisser prévaloir l'autorégulation (CGAP, 2000). Ainsi, les EMF ayant pour compétence exclusive d'octroyer uniquement le crédit, c'est-à-dire

les institutions autogérées et contrôlées par leurs membres, doivent être astreintes à la réglementation « non prudentielle », étant donné qu'ils ont un faible impact sur le système financier, ainsi que sur la masse monétaire à travers le volume de dépôts qu'effectuent les petits déposants, dont le niveau faible réduit le risque de faillite des EMF. Par conséquent, ils ne présentent pas de risque majeur pour le système financier, et apparaît en substance le défi de promouvoir un cadre réglementaire, notamment en procédant à un véritable démêlage pour faire la part des choses. Il est donc possible d'identifier concrètement quels EMF doivent appliquer ou pas les normes prudentielles, dont on sait qu'elles ne font pas l'objet d'un maniement relativement facile, surtout quand leur utilisation s'impose aux entités non habituées à l'orthodoxie bancaire.

Quant aux EMF qui fonctionnent à la lisière de l'informel, il est très difficile de les réglementer. Dans l'ensemble, ils sont les plus nombreux, de taille assez réduite et très dispersés dans l'espace géographique, ce qui peut rendre le coût de leur contrôle très élevé. Leur poids dans le système financier reste très faible et leur contrôle est assuré par leurs membres. Il est difficile de les circonscrire et, au-delà, de dessiner les modalités de leur réglementation qui se présentent également comme un important défi. Dès lors, à partir de quel volume de l'activité peut-on considérer que ces établissements sont passibles d'être réglementés ? Est-ce possible d'y arriver en utilisant des critères classiques tels que le nombre de membres, le contrôle du capital de l'institution par ses membres, etc. ? On se doit donc de relever le défi de leur caractérisation et de leur préservation, en élaborant des critères spécifiques, à même de les insérer sans heurts dans le paysage réglementaire de la zone CEMAC. La dimension pays est à considérer, compte tenu de la diversité de la microfinance dans la sous-région et la nécessité de ratisser large pour inclure le maximum d'établissements du secteur dans un cadre réglementaire commun.

Principaux défis liés à la supervision des EMF en Afrique centrale

Les EMF sont avant tout des intermédiaires financiers, assujettis au sens large à la réglementation bancaire, bien que cela se fasse dans un cadre plus spécifique, en raison de la nature de leur activité de collecte de l'épargne et d'octroi de crédit. De ce fait, il est tout à fait cohérent,

à l'instar de ce qui se fait dans le secteur bancaire, que ces établissements soient également préservés d'un certain nombre de risques⁶⁹ auxquels ils peuvent être exposés. On comprend alors l'enjeu majeur de la supervision du secteur de la microfinance, qui est celui d'assurer la mise en application des règles établies pour promouvoir un environnement propice à une gestion saine et prudente des EMF, et ce afin de minimiser les risques évoqués. Cette supervision des établissements du secteur, qui s'apparente à leur inspection, doit surtout insister sur :

- une évaluation de leur exposition aux risques ainsi que leur capacité à rendre des comptes exacts sur leur situation ;
- une évaluation de leur situation financière globale ;
- leur capacité à effectuer une gestion saine et prudente, grâce à l'adoption et à l'application des pratiques de réduction des risques ; et
- leur capacité à respecter le cadre réglementaire.

D'une manière assez pratique, la supervision des EMF consiste à délivrer à ces derniers des autorisations d'exercer et à procéder à leur inspection, en exerçant sur pièces et sur place, un contrôle en vue d'évaluer l'ensemble des opérations qu'ils effectuent. On ne manquera pas de souligner que l'évaluation porte essentiellement sur la capacité des entités concernées à établir des états financiers fiables, dans les délais requis par la réglementation, sur leur aptitude au respect de la loi et des textes réglementaires qui régissent le secteur de la microfinance. Quand on connaît les conditions d'émergence des EMF, avec leur fonctionnement se rapprochant plus de celui des établissements de l'informel que de celui du secteur formel, on imagine le type de difficultés pouvant survenir si on procède à la mise en œuvre de leur supervision. Pour bien se fixer les idées, il est à rappeler que la gestion des risques bancaires par l'autorité de supervision, qui repose généralement sur des ratios d'adéquation des fonds propres, est une opération déjà difficile pour les banques jouissant d'une bonne situation financière. En s'appuyant sur ces ratios, l'autorité de supervision

⁶⁹ Les risques auxquels sont exposés les EMF se situent à trois niveaux : risque de crédit, risque de marché et risque opérationnel. En effet, chaque fois qu'une institution octroie des crédits, elle court le risque de ne pas se faire rembourser. Sur le marché monétaire, le taux d'intérêt constitue également une source potentielle de risque pouvant affecter la solvabilité des EMF et au niveau opérationnel, la mauvaise gouvernance, l'absence d'une vision stratégique constituent une réelle menace pour la survie de ces établissements. Au total, le défi de la supervision est celui de promouvoir un environnement sain, rentable et bénéfique à l'ensemble des acteurs du secteur de la microfinance.

est en mesure de s'assurer de la capacité de l'établissement supervisé à disposer d'une marge de manœuvre suffisante ou pas quand il fait face à des problèmes.

Cependant, les EMF sont majoritairement des unités économiques caractérisées par leur petite taille, leur faible rentabilité. Ils sont dotés de fonds propres rarement constitués de la même manière que les fonds propres bancaires. En effet, la constitution de ces fonds se fait sur la base d'une mobilisation des ressources financières résultant des apports de capitaux par des agents économiques motivés par le profit, ce qui rend le contrôle interne moins exigeant, dans la mesure où il est assuré par un conseil d'administration (CA) dont les membres travaillent de manière bénévole. En clair, la difficulté de superviser les établissements du secteur sera interprétée à la lumière de cette inadaptation des outils de supervision aux aspects relevant du dispositif réglementaire qui régit le secteur de la microfinance. A titre illustratif, si une banque fait face à des problèmes de capitaux, l'autorité de supervision peut mobiliser les actionnaires afin qu'ils injectent des capitaux supplémentaires dans la banque. C'est une opération pour le moins concevable dans les EMF, au regard de leur faible niveau d'actionnariat et d'une quasi-absence d'un cadre régissant les appels de fonds. L'autorité de supervision peut également ordonner à la banque concernée de cesser d'accorder de nouveaux prêts jusqu'à règlement total du problème. Un tel scénario ne peut être envisagé avec les EMF, puisqu'il peut contribuer à compromettre le recouvrement des prêts en cours qui obéit à une autre logique : les clients des EMF remboursent leurs emprunts surtout parce qu'ils espèrent en tirer parti, en bénéficiant d'un nouveau prêt à l'avenir.

On constate dès lors quel défi l'autorité de supervision doit relever, celui de prendre des décisions en vue d'une meilleure adaptation des outils et des procédures opérationnelles les plus appropriées à la microfinance. Dans cette perspective, il est important qu'elle adapte les instruments de contrôle au cadre fonctionnel des EMF, dont le principal actif est constitué du portefeuille des microcrédits, non garantis ou appuyés par des garanties difficilement réalisables. Pour la plupart des EMF, la qualité du portefeuille de prêts reste le principal élément d'une évaluation du risque, et plusieurs outils d'inspection auxquels font recours les autorités de supervision bancaire sont inefficaces si on les utilise à des fins d'une évaluation des risques posés par ce type d'actif. En plus de ce problème, il convient de préciser aussi qu'il n'est pas courant de trouver des EMF se conformant au contrôle interne, en

disposant des services d'audit interne fiables. Par ailleurs, les autorités en charge de la supervision ne peuvent se fier valablement aux audits externes réalisés par des évaluateurs indépendants. On retrouve là un autre défi qu'il faut surmonter, en mettant au service des EMF, tout au moins à court terme, une assistance technique leur permettant de se conformer à des opérations internes, indispensables pour faciliter la supervision.

La supervision induit des coûts financiers et non financiers, et il s'agit des coûts enregistrés non seulement au niveau des autorités de tutelle, mais aussi au niveau des établissements sous supervision. Lorsqu'on sait qu'il existe une forte dispersion spatiale des EMF, on imagine qu'une telle configuration va contribuer à accroître les coûts de supervision. Elle rend également difficile la vérification de la solvabilité de petits emprunteurs travaillant dans l'informel et qui sont éparpillés partout, voire la vérification de la solidité des garanties, etc. Cette situation se présente comme un défi à relever pour les autorités de supervision, qui doivent rechercher les modalités d'une maîtrise des coûts pouvant s'avérer problématiques pour le secteur si ces coûts ne sont pas maîtrisés. Cela pose implicitement les problèmes organisationnels et infrastructurels, qui invitent à la poursuite de la réflexion en vue d'identifier les conditions satisfaisantes permettant d'envisager la reconfiguration et l'amélioration des aspects susceptibles de servir de support à la supervision, au demeurant trop contraignante lorsqu'elle met en œuvre un contrôle sur pièces et sur place. Il faut donc encourager sur ce point la COBAC, dont les actions allant dans le sens d'une amélioration infrastructurelle lui ont permis de se doter d'un certain nombre de moyens d'aide à la supervision : Système CERBER⁷⁰, SYSCO⁷¹, ASTROLAB⁷², etc. Ces outils offrent autant d'opportunités à la COBAC pour mener à bien les différentes activités inscrites dans le cadre de sa mission de surveillance du secteur.

Les EMF restent des entités spécifiques au regard du volume de leurs opérations, de leur jeunesse, de leur petite taille et des insuffisances observées dans leurs infrastructures techniques et humaines, etc. Il y a donc un défi de concilier cette configuration d'ensemble de la supervision avec la nécessité d'une décentralisation des tâches

⁷⁰ Système de collecte, d'exploitation et de restitution aux banques des états réglementaires.

⁷¹ Système de Cotation des établissements de crédit.

⁷² Aide à la surveillance et au traitement de la réglementation et de l'organisation de la lutte anti-blanchiment.

de la commission bancaire. En poursuivant la réflexion sur la décentralisation, cela peut conduire à la mise en place d'un dispositif de sécurisation de l'épargne des clients ou des membres des EMF, ce dispositif étant constitué de l'assurance dépôt, du fonds de garantie voire du fonds de sécurité ou de stabilisation. L'assurance dépôt consiste en la mise en place d'un programme géré par les autorités de supervision, et visant au remboursement des épargnants si les EMF se trouvent en situation de faillite. Il s'agit d'un fonds pouvant être utilisé en cas de liquidation ou de fermeture des EMF. Le fonds de garantie quant à lui sera destiné au remboursement des crédits au cas où survient le défaut de l'emprunteur ou la perte sur les crédits octroyés aux clients ou aux membres des EMF. S'agissant enfin du fonds de sécurité ou de stabilisation, il revient aux EMF fonctionnant en réseau de le mettre sur pied, sous la supervision des autorités monétaires. C'est un fonds ayant surtout pour objet d'assurer la couverture des pertes dans les opérations des EMF affiliés pour éviter leur faillite.

Conclusion

Au total il apparaît, notamment dans les pays de la CEMAC, que le secteur de la microfinance fait face à de nombreuses difficultés reposant essentiellement sur le non-respect scrupuleux du cadre réglementaire constitué d'un ensemble de procédures codifiées, ces dernières devant être rigoureusement appliquées afin d'assurer la viabilité et la pérennité des EMF. On y observe également des problèmes liés au contrôle des opérations, dont une meilleure mise en œuvre doit s'inscrire dans le cadre de la recherche d'une politique appropriée de gestion et de maîtrise des risques. Etant donné *«qu'on ne contrôle bien que ce qui est organisé»*, on est en droit d'imaginer qu'un EMF sera d'autant plus organisé que ses principales fonctions (direction, opérations, audit, ressources humaines, etc.) sont clairement réparties. En y associant une bonne répartition des pouvoirs entre salariés et propriétaires (membres élus, actionnaires extérieurs), on retrouve les éléments servant de socle à une bonne gouvernance qu'il faut promouvoir au sein des EMF pour qu'ils acquièrent le statut d'institutions bien organisées, source d'une supervision efficace⁷³. Celle-ci est essentielle pour assurer

⁷³Une supervision efficace est essentielle pour le maintien de l'équilibre du secteur de la microfinance.

la stabilité et la solidité du secteur financier, y compris une bonne santé financière et une gouvernance appropriées, particulièrement aux EMF qui collectent des dépôts (Riquet et Poursat, 2013). Dès lors, une supervision efficace reste tributaire d'une multitude d'exigences en matière d'agrément et de capacités de supervision adaptées, à la fois en termes d'effectif et d'expérience.

Les EMF, il convient de le rappeler, se caractérisent par une relative flexibilité les conduisant à octroyer sans complications des crédits à leurs clients, et ce type de comportement pose généralement deux problèmes aux banques classiques : l'absence d'une information parfaite sur leurs activités et l'absence des garanties. Au regard de telles caractéristiques, il semble difficile de procéder à la supervision efficace des EMF sans prendre en compte leurs spécificités⁷⁴. En se replaçant dans le contexte de la zone CEMAC, on constate d'ailleurs qu'en dépit de la définition d'un cadre régissant les activités des EMF, leur supervision n'est pas efficace, étant donné qu'elle s'effectue dans un secteur financier où les normes ont été principalement définies pour être applicables aux banques classiques. Dans sa conception, le cadre réglementaire et de supervision mis en place dans cette zone ne se démarque pas fondamentalement de ceux des pays ayant gagné en autorité sur les bonnes pratiques dans le secteur de la microfinance. C'est le cas de la Bolivie (Churchill, 1997), où il n'existe pas de réglementation spécifique à ce secteur. Ici, le système financier est conçu dans une configuration d'ensemble, sans que l'on cherche à privilégier un type particulier d'institutions financières, l'objectif étant de créer une réglementation qui permette à toutes ces institutions de couvrir les différentes niches du marché. C'est également le cas avec le cadre réglementaire de la microfinance aux Philippines (Gomez *et al.*, 2000), même si les conditions de supervision dans ce pays ont plus d'impact sur le secteur de la microfinance⁷⁵.

Somme toute, la promesse de la microfinance vécue depuis une quarantaine d'années à travers le monde ne laisse aucun doute sur l'importance de l'adoption de bonnes pratiques en ce qui concerne la réglementation et la supervision des EMF. Pour ces derniers, il existe

⁷⁴ Il semble important d'évaluer les responsabilités internes, le système de gestion de l'information, des ressources humaines et de contrôle interne, et non d'analyser la qualité du portefeuille des IMF.

⁷⁵ Il faut préciser que dans ce pays, et à la faveur d'une nouvelle loi bancaire (R.A. 8791) entrée en vigueur en 2000, la microfinance est explicitement reconnue, avec une définition des règles qui lui sont adaptées.

certes une variété de pratiques en matière de réglementation et de supervision (BCBS, 2015 ; CGAP, 2008), mais à l'aube de l'essor de la microfinance, la nécessité de protéger les différents acteurs s'est avérée très critique. Bien évidemment, plusieurs études de cas identifient quelques éléments clés de bonnes pratiques de la réglementation et de la supervision des EMF. Et comme l'indiquent Berenbach et Churchill (1997) et Vogel (2012), on peut citer parmi ces pratiques, notamment en ce qui concerne la réglementation : la flexibilité du cadre qui permet de couvrir les institutions de tailles différentes et donc des profils de risque différents, l'exigence d'adéquation du capital raisonnable (*reasonable capital adequacy requirement*), les obstacles bureaucratiques minimales, l'accent mis sur l'inclusion financière et l'absence de contrôle des taux d'intérêt ou des subventions. Quant à la supervision, on peut citer : le prêt-provisionnement des pertes (*loan-loss provisioning*), l'inspection sur place qui met l'accent sur l'adéquation des contrôles internes et la suppression des règles qui entravent la flexibilité et l'efficacité. Le Pérou, la Bolivie et les Philippines sont cités comme des exemples de pays dotés de ces bonnes pratiques. Les pays objet de cet ouvrage et d'autres pays de la sous-région devraient amplement apprendre de ces expériences. En particulier, notamment dans le cadre de l'élaboration d'une politique de développement réussie de la microfinance, ils doivent intégrer le fait que les coûts et le manque de personnel qualifié constituent des défis majeurs qu'il faut relever pour adopter de telles pratiques.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Barlet, K. et B. Granger (2000). « Microfinance et « commercialisation », de quoi parle-t-on ? », Paris, Pôle microfinancement.
- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (2015). Range of practice in the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion, Bank for International Settlements, Basel.
- BEAC (2002). Règlement No 01/02/CEMAC/UMAC/COBAC relative aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale.
- Berenbach, S. et C. Churchill (1997). The Regulation and Supervision of MFI: Experience from Latin America, Asia and Africa, *Occasional Paper N° 1*, Microfinance Network, Washington, D.C.

- CEMAC (2002). Règlement 01/02/CEMAC/UMAC/COBAC du 26 janvier 2002 relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.
- CGAP (2000). La course à la réglementation : établissement des cadres juridiques pour la microfinance, The World Bank, Washington, D.C.
- CGAP (2006). Systèmes financiers inclusifs. Guide des bonnes pratiques pour les bailleurs de fonds dans la microfinance, The World Bank, Washington, D.C.
- CGAP (2008). Cartographie des politiques réglementaires : Afrique subsaharienne, Document Clé, CGAP, Washington, D.C.
- Christen, R. P., T. R. Lyman et R. Rosenberg (2003). Directives Concertées pour la Microfinance : principes directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance, CGAP, Washington, D.C.
- Churchill, C. (1997). The Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Case Studies, Occasional Papers, MicroFinance Network, Washington, D.C.
- El-Zoghbi, M. et B. Gähwiler (2013). "The Role of Donors in Financial Inclusion" in Ledgerwood, J, J. Earne et C. Nelson (eds), *The New Microfinance Handbook: A Financial Market System Perspective*, The World Bank, Washington, D.C.
- Gomez, A., Fitzgerald T., Vogel R. (2000). Regulations and Supervisions of Microfinance Activities: The Philippines Case Study, International Management and Communications Corporation, USA.
- Helms, B. (1998). "Imputation des coûts pour les institutions de microfinance multiservices », CGAP, Washington, D.C.
- Helms, B. (2006). "Access for all. Building Inclusive Financial Systems", CGAP, Washington, D.C.
- Llewellyn, D. (1999). The Economic Rationale for Financial Regulation. FSA Occasional Paper in Financial Regulation, London.
- MINEFI (2011). Évaluation du secteur de la microfinance au Cameroun, Rapport Final, MINEFI, Direction Générale du Trésor, de la Coopération Financière et Monétaire.
- PNUD (2005). Le Livre Bleu : Bâtir un système financier accessible à tous, Organisation des Nations Unies, New York.
- PNUD (2007). Diagnostic approfondi du secteur de la microfinance au Bénin, Organisation des Nations Unies, Bénin.
- Rating Fund (2005). Sensibiliser les IMF à l'évaluation des performances (ou rating), www.ratingfund.org.

- Robinson, M. S. (2001). *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, The World Bank, Washington, D.C.
- Riquet, C. et C. Poursat (2013). « Gérer les faillites d'institutions de microfinance collectrices d'épargne : L'expérience des autorités de supervision en Afrique », Note d'Information N° 91, CGAP, Washington, D.C.
- Staschen, S. et C. Nelson (2013). 'The Role of Government and Industry in Financial Inclusion' in Ledgerwood, J, J. Earne et C. Nelson (eds), *The New Microfinance Handbook: A Financial Market System Perspective*, The World Bank, Washington, D.C.
- Tchomgui, Kouam G. (2011). *Le traitement des défaillances bancaires des établissements de microfinance*, Mémoire de Master 2 Recherche, Université de Dschang, Dschang.
- Vogel, Robert C. (2012). *Microfinance Regulation: Lessons from Bolivia, Peru and the Philippines*, Report prepared for the International Seminar on Microfinance in China and Latin America. Multilateral Investment Fund, Washington, D.C.

Index

- Aléa moral 3, 31
- Agent-principal 3
- Approche institutionnaliste 33
- Asymétrie d'information 3, 53
- Autorégulation 9, 154
- Autorité monétaire 18, 19, 35, 38,
40, 45, 46, 47, 70, 71, 72, 77, 79,
86, 92, 99, 100, 103, 105, 107, 119,
120, 123, 125, 126, 141, 144, 150
- Barrière 15, 35, 38
- Bottom-up 16
- Cadre de concertation 23, 90, 92,
93, 104, 149
- Cadre réglementaire et institutionnel
66, 67, 68, 83, 117
- Cautions 53, 128
- Charges opérationnelles 14
- Consensus de Washington 57
- Contrôle prudentiel 15
- Deuxième catégorie 40, 41, 42,
45, 48, 50, 69, 81, 86, 97,
103, 109, 110, 111, 118, 119,
141, 142, 148
- Dispositif réglementaire 24, 34,
45, 46, 48, 49, 56, 58, 67, 69,
71, 72, 78, 108, 113, 132,
140, 157
- Dispositions formelles 72, 96,
103, 112
- Diversification 11, 12, 58, 111, 137
- Efficacité de la microfinance 31
- Efficiency de la microfinance 33
- Efficacité de la réglementation 23,
24, 34, 56, 58, 67, 68, 85, 96, 109,
111, 112, 116, 133
- Environnement institutionnel 52,
54, 147
- Environnement juridique 55
- Faiblesses organisationnelles 22,
50, 143, 148, 151, 152
- Faiblesses techniques 58
- Faillite des EMF 155
- Finance informelle 32, 63
- Frontière de cout 32
- Indépendance institutionnel 73
- Intermédiaire bancaire 69
- Libéralisation financière 56
- Liquidité 6, 7, 11, 12, 37, 40,
41, 43, 48, 57, 59, 61, 71,
72, 73, 81, 82, 99, 101,
102, 108, 120, 127
- Loan-loss provisioning 161
- Masse monétaire 15, 59, 155
- Mécanismes de surveillance 21, 46,
47, 103, 107, 112
- Mécanismes et outils de
surveillance 60, 125
- Microprojets 1, 109
- Normes d'adéquation 11
- Normes bancaire 9
- Offre des services financiers 14, 29,
30, 59
- Organe faitier 37, 38, 119

Paniques bancaires 4, 6
 Performance économique 33
 Performance sociale 33, 48
 Poverty assessment tools 34
 Première catégorie 37, 40, 41, 42,
 48, 69, 71, 81, 97, 98, 101, 102,
 103, 106, 108, 109, 111, 118,
 122, 123, 141, 142, 147
 Ratios prudentiels 40, 49, 53, 54, 57,
 82, 83, 92, 131, 151
 Recouvrement des créances 129
 Recouvrement des crédits 111, 129
 Règlementation bancaire 5, 9, 12, 36,
 56, 69, 73, 96, 155
 Règlements complémentaires
 21, 34, 45
 Règlementation prudentielle 10
 Règlementation non prudentielle 10,
 12, 13
 Rentabilité des EMF 53, 57
 Risque systémiques 4
 Sélection adverse 3, 31, 53
 Séminaires d'information 91
 Social performance indicators 34
 Solvabilité 10, 11, 12, 13, 18, 20,
 40, 71, 72, 73, 82, 101, 107,
 156, 158
 Structure patrimoniale 57
 Système d'information 116, 127, 132
 Taux débiteur 46, 50, 53, 86, 111
 Taux d'intérêts 10, 13, 14, 50, 111,
 145, 161
 Taux de recouvrement 111
 Taux de remboursement 29, 54
 Technologies financières 32
 Tontine 31
 Top-down 16
 Transparence financière 16
 Troisième catégorie 37, 40, 41, 42,
 48, 69, 81, 97, 98, 103, 110, 113,
 118, 119, 120, 127, 135, 141, 142

Les institutions de microfinance (IMF) interviennent auprès d'une clientèle qui est dans la majorité exclue du système bancaire formel. Étant donné qu'elles opèrent dans la collecte de l'épargne des pauvres en milieu rural, il est important de développer des cadres réglementaires qui protègent les clients de ces institutions. Deux approches sont habituellement utilisées pour réguler l'activité des IMF : soit modifier des réglementations existantes, soit proposer de nouvelles. Le livre intitulé *Réglementation et supervision des institutions de microfinance en Afrique centrale* présente une revue de la réglementation et de la supervision des IMF dans quatre pays d'Afrique centrale : Cameroun, Congo, Gabon et Tchad. Ce livre est le produit d'un projet financé par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) dans le cadre du programme « mondialisation, croissance et pauvreté ». L'étude de cas pour chaque pays a été faite par un éminent chercheur ou spécialiste de la question. Au regard des problèmes que rencontrent ces pays en ce qui concerne la pérennité des IMF, le livre devrait servir de référence par rapport aux défis de la réglementation et de la supervision de celles-ci. Il devrait également aider la communauté scientifique, les décideurs et d'autres partenaires au développement à mieux cerner les contours de la réglementation et de la supervision des IMF.

Elias T. Ayuk est directeur de l'Institut des ressources naturelles en Afrique de l'Université des Nations Unies à Accra au Ghana et précédemment spécialiste de programme principal au Centre de recherches pour le développement international (CRDI).

Georges Kobou est professeur d'économie et doyen honoraire à la Faculté des sciences économiques et de gestion de l'Université de Yaoundé II, Cameroun.



IDRC | CRDI

Canada

